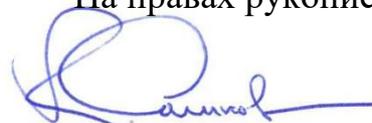


На правах рукописи



Самков Кирилл Николаевич

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 5.2.4 – Финансы

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Екатеринбург – 2023

Диссертационная работа выполнена
на кафедре финансов, денежного обращения и кредита
ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет»

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Князева Елена Геннадьевна (Россия),
проректор по дополнительному образованию
и профориентационной работе, профессор кафедры
финансов, денежного обращения и кредита
ФГБОУ ВО «Уральский государственный
экономический университет», г. Екатеринбург

Официальные оппоненты: доктор экономических наук
Шаш Наталия Николаевна (Россия),
профессор кафедры финансов устойчивого
развития ФГБОУ ВО «Российский экономический
университет имени Г. В. Плеханова», г. Москва

доктор экономических наук, доцент
Капогузов Евгений Алексеевич (Россия),
профессор кафедры «Экономика и финансы»
ФГАОУ ВО «Омский государственный
университет им. Ф. М. Достоевского», г. Омск

Ведущая организация: ФГАОУ ВО «Самарский государственный
экономический университет», г. Самара

Защита диссертации состоится 11 октября 2023 г. в 10:00 на заседании диссертационного совета 24.2.425.01, созданного на базе ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», по адресу: 620144, г. Екатеринбург, ГСП-985, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45, ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», зал диссертационных советов (ауд. 150).

Отзывы на автореферат, заверенные гербовой печатью, просим направлять по адресу: 620144, г. Екатеринбург, ГСП-985, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45, ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», ученому секретарю диссертационного совета 24.2.425.01. Тел./факс (343) 283-10-76.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет». Автореферат размещен на официальном сайте ВАК при Минобрнауки России: <https://vak.minobrnauki.gov.ru> и на сайте ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет»: <http://science.usue.ru>.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2023 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор экономических наук, доцент



Н. А. Истомина

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Эффективность осуществления бюджетных расходов заслуженно привлекает повышенное внимание ученых-экономистов и экспертов-практиков. Финансирование государственных программ входит в зону интересов всего общества, ожидающего от органов государственной власти решения важнейших проблем и задач социально-экономического развития.

Государственные программы, предусматривающие концентрацию финансовых ресурсов на достижении стратегических целей, призваны обеспечивать ощутимый рост качества жизни людей в той или иной сфере. Особое значение государственные программы приобретают на уровне субъекта Российской Федерации, где они получают непосредственную реализацию, а достигнутые результаты напрямую оцениваются населением, бизнесом и некоммерческими организациями.

Вместе с тем результаты перехода от традиционного финансирования к финансированию государственных программ в России негативно оцениваются учеными-экономистами, что может объясняться пробелами в теоретических представлениях о финансировании государственных программ, отсутствием в экономической науке однозначного понимания эффективности финансирования государственной программы и противоречиями общепринятого инструментария оценки эффективности финансирования государственных программ.

В связи с этим актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью развития теоретических основ финансирования государственных программ, разработки методики оценки эффективности финансирования государственных программ и формирования практических рекомендаций по повышению эффективности финансирования как уже реализуемых, так и вновь формируемых государственных программ субъектов Российской Федерации.

Степень научной разработанности исследуемой проблемы. Научно-методологической основой исследования являются фундаментальные и прикладные работы ученых-экономистов в сфере финансов. Общественным финансам посвящены труды зарубежных ученых Р. Масгрейва, З. Боди, Р. Мертона и представителей советской финансовой науки А. М. Александрова, А. М. Бирмана, Б. Г. Болдырева, Э. А. Вознесенского, В. П. Дьяченко, А. Г. Зверева, В. В. Лаврова, В. В. Новожилова, Г. М. Точильникова и др.

Бюджетированию, ориентированному на результат, программно-целевому и проектному подходам к финансированию уделено внимание в работах Х. де Брюйна, Г. Хатри, Д. Осборна, Т. Геблера, М. Барбера, К. Грея, Э. Ларсона, Г. Дитхелма, Д. Клиланда, В. Кинга и др.

Финансовая школа современной России представлена исследованиями таких ученых, как Н. Г. Иванова, А. Ю. Казак, М. И. Канкулова, М. В. Рома-

новский, Н. М. Сабитова и др. Финансы на региональном уровне изучены Н. Т. Аврамчиковой, Е. Б. Дворянкиной, Н. А. Истоминой, Т. М. Ковалевой, Е. К. Кузнецовой, М. С. Марамыгиным, Б. Г. Хаировым, Л. И. Юзвович и др.

Практика финансирования государственных программ России раскрыта в трудах С. Д. Бодрунова, С. Ю. Глазьева, А. М. Лаврова, В. В. Климанова, А. Л. Кудрина, А. Г. Силуанова и др. Проблемы финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации описаны в работах Г. С. Закревской, Е. А. Капогузова, Е. Г. Князевой, В. В. Михеева, И. В. Стародубровской, М. И. Яндиева и др.

Оценка эффективности финансирования государственных программ изучена Б. А. Райзбергом, М. П. Афанасьевым, Н. Н. Белановой, Г. А. Грачевым, Р. В. Ержениным, М. А. Исакиным, Е. А. Марголиным, В. Л. Тамбовцевым, Н. Н. Шаш и др. Направления повышения эффективности представлены Н. Н. Белановой, О. С. Громышовой, И. А. Езангиной, С. И. Карандасовым, А. И. Мастеровым, М. А. Смирновым и др.

Вместе с тем накопленные в финансовой науке теоретико-методологические подходы к оценке финансирования государственных программ требуют расширения в соответствии с современными вызовами и необходимостью повышения результативности бюджетных расходов.

Объектом исследования является финансирование государственных программ субъекта Российской Федерации.

Область исследования. Содержание диссертации соответствует п. 11 «Бюджетные доходы и расходы. Сбалансированность бюджетов. Оценка эффективности бюджетных расходов» Паспорта научной специальности 5.2.4 – Финансы.

Предметом исследования является система отношений, формирующихся в рамках проведения оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования состоит в развитии теоретико-концептуальных подходов к эффективности финансирования государственных программ и разработке методического инструментария оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели определены следующие **задачи**:

1) систематизировать существующие определения базовой категории «финансы» в контексте повышения эффективности бюджетных расходов; раскрыть сущность и дать авторскую трактовку финансирования государственных программ; определить признаки, отличающие финансирование государственных программ от традиционного (затратного) финансирования; дополнить критерии оценки эффективности финансирования государственных программ;

2) установить соответствие применяемых методик оценки эффективности реализации государственных программ субъектов Российской Федерации актуальным теоретическим представлениям о финансировании госу-

дарственных программ; предложить инструментарий критериально-индексной оценки финансирования государственных программ, апробировать его на примере государственных программ субъектов Уральского федерального округа;

3) разработать методику оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации; произвести апробацию предложенной методики; сформировать практические рекомендации по повышению эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации.

Теоретической основой диссертационного исследования являются фундаментальные теории государственных финансов и бюджета, концептуальные аспекты программно-целевого подхода к осуществлению государственных расходов, концепции бюджетирования, ориентированного на результат. Используются нормативные правовые акты, регулирующие бюджетный процесс в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации, методические рекомендации по формированию, реализации и оценке эффективности государственных программ субъектов Российской Федерации.

Методологическую основу диссертации составил функционально-структурный научный подход, общие и специальные методы научного познания, такие как логико-структурный анализ и синтез, детализация и обобщение, группировка и сопоставление, выявление причинно-следственных связей, аналогия и моделирование, метод экспертных оценок, индексный и корреляционный методы, метод Пирсона и другие методы экономического анализа.

Информационно-эмпирической базой исследования является научная литература в сфере экономики, государственных и региональных финансов, официальные данные Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики, Центрального банка Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, информация об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, данные о финансировании и результатах оценки эффективности государственных программ субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующих защищаемых положениях и выводах.

1. Дополнены устоявшиеся в экономической науке теоретические основы финансирования государственных программ и развиты концептуальные представления об оценке эффективности финансирования государственных программ: установлена взаимосвязь финансирования государственных программ и базовой категории «финансы» в контексте повышения эффективности бюджетных расходов; предложены новые признаки, характеризующие финансирование государственных программ (ориентация на стратегические приоритеты страны или региона; наличие ожидаемых конечных ре-

зультатов; точный срок достижения конечных результатов; согласованность состава финансирования и конечных результатов); указанные признаки позволяют более четко идентифицировать сущность финансирования государственных программ по сравнению с традиционным (затратным) финансированием бюджетных расходов и сформировать теоретический базис для совершенствования практики оценки эффективности программных расходов; предложен новый критерий оценки эффективности финансирования государственной программы – обязательное достижение экономии по расходам при условии достижения конечных результатов; в отличие от существующих подходов, предусматривающих только возможность экономии бюджетных расходов на финансирование государственной программы, использование предложенного критерия позволяет изначально ориентироваться на экономию средств и обеспечивать ее достижение (п. 11 Паспорта научной специальности 5.2.4).

2. Предложен и обоснован принципиально новый инструментарий количественной и качественной оценки финансирования и ожидаемых результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации, ориентированный на установление степени их согласованности, основанный на авторской интерпретации понятий «финансирование» и «ожидаемый результат», что позволило провести оценку согласованности финансирования и конечных результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации, выявить критически низкий уровень соответствия объемов и структуры расходов региональных бюджетов целям, закрепленным в государственных программах, и на этой основе доказать необходимость совершенствования методики оценки эффективности финансирования государственных программ (п. 11 Паспорта научной специальности 5.2.4).

3. Разработана и апробирована оригинальная методика оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации, которая, в отличие от существующих методик, позволяет учитывать количественные и качественные требования к структуре финансирования государственных программ, отвечающие актуальным представлениям об осуществлении бюджетных расходов при достижении стратегических приоритетов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации; предложены практико-ориентированные рекомендации формирования и реализации государственных программ субъекта Российской Федерации, направленные на преодоление выявленных противоречий текущей практики финансирования государственных программ и повышение эффективности бюджетных расходов (п. 11 Паспорта научной специальности 5.2.4).

Теоретическая значимость исследования заключается в расширении теоретико-концептуальных подходов и методических подходов к формированию, осуществлению, оценке и повышению эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации.

Практическая значимость исследования состоит в возможности применять разработанные автором методические и практические положения об эффективности финансирования государственных программ для повышения результативности осуществления бюджетных расходов, сократить количество неэффективных государственных программ субъектов Российской Федерации, предпринять дальнейшие шаги по развитию программно-целевого финансирования в Российской Федерации. Разработанная методика оценки эффективности финансирования государственных программ может быть рекомендована для внедрения в субъектах Российской Федерации.

Выводы и рекомендации диссертационного исследования могут быть использованы в деятельности федеральных и региональных исполнительных и законодательных органов государственной власти, при составлении проектов и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, в рамках формирования, реализации и оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации, государственных программ Российской Федерации и муниципальных программ.

Материалы диссертации могут быть использованы в научных исследованиях, образовательном процессе вузов в сфере государственных и региональных финансов, при подготовке бакалавров и магистров в рамках дисциплин «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система Российской Федерации», «Бюджетирование, ориентированное на результат» и др.

Апробация результатов исследования. Основные результаты диссертационной работы докладывались и обсуждались на международных и всероссийских научно-практических конференциях, прошедших в Екатеринбурге (2019–2022), Москве (2020–2022), Махачкале (2021–2022).

Ключевые научно-прикладные результаты диссертации нашли применение в деятельности законодательных органов государственной власти (Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам), исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (Министерство экономического развития и инвестиций Пермского края, Министерство финансов Свердловской области), общественных палат субъектов Российской Федерации (Общественная палата Калининградской области) и учреждениях высшего образования (Уральский государственный экономический университет), что подтверждается соответствующими справками о внедрении.

Публикации. По теме диссертации автором подготовлено 13 статей общим объемом 8,1 п. л., в том числе авторских 6,7 п. л. Из них пять статей опубликовано в изданиях, входящих в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 247 наименований,

и двух приложений. Основное содержание диссертации изложено на 179 страницах машинописного текста и включает 29 таблиц и 26 рисунков.

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования, определены цель и задачи, выделены объект и предмет исследования, рассмотрена методологическая и информационная база, раскрыты научная новизна, практическая значимость работы и апробация результатов исследования.

В **первой главе** «Теоретические основы оценки эффективности финансирования государственных программ» дополнены устоявшиеся в экономической науке теоретические основы финансирования государственных программ и развиты концептуальные представления об эффективности финансирования государственных программ: установлена взаимосвязь финансирования государственных программ и базовой категории «финансы» в контексте необходимости повышения эффективности бюджетных расходов; уточнено определение финансирования государственных программ; актуализирован набор признаков, отличающих финансирование государственных программ от традиционного (затратного) финансирования; развиты концептуальные подходы к определению эффективности финансирования государственных программ; актуализирован состав критериев оценки эффективности финансирования государственных программ.

Во **второй главе** «Количественный и качественный инструментарий оценки финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации» оценено соответствие применяемых в настоящее время методик оценки эффективности государственных программ субъектов Российской Федерации концептуально-теоретическим представлениям о финансировании государственных программ; произведена оценка согласованности финансирования и конечных результатов реализации государственных программ, определен уровень соответствия объемов и структуры расходов региональных бюджетов целям, закрепленным в государственных программах субъектов Уральского федерального округа.

В **третьей главе** «Развитие оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации» предложена методика оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации; произведена апробация разработанной методики; результаты применения авторской методики сопоставлены с результатами применяемого в настоящее время в субъектах Российской Федерации методического инструментария оценки эффективности реализации государственных программ; сформированы практические рекомендации по повышению эффективности финансирования государственных программ в субъектах Российской Федерации, направленные на повышение эффективности осуществления бюджетных расходов.

В **заключении** подведены итоги проведенного исследования, сформулированы основные выводы и обобщены предложения.

В **приложениях** представлены материалы, иллюстрирующие отдельные положения исследования.

Основные научные положения и результаты диссертационного исследования, выносимые на защиту

1. Дополнены устоявшиеся в экономической науке теоретические основы финансирования государственных программ и развиты концептуальные представления об оценке эффективности финансирования государственных программ: установлена взаимосвязь финансирования государственных программ и базовой категории «финансы» в контексте повышения эффективности бюджетных расходов; предложены новые признаки, характеризующие финансирование государственных программ (ориентация на стратегические приоритеты страны или региона; наличие ожидаемых конечных результатов; точный срок достижения конечных результатов; согласованность состава финансирования и конечных результатов); указанные признаки позволяют более четко идентифицировать сущность финансирования государственных программ по сравнению с традиционным (затратным) финансированием бюджетных расходов и сформировать теоретический базис для совершенствования практики оценки эффективности программных расходов; предложен новый критерий оценки эффективности финансирования государственной программы – обязательное достижение экономии по расходам при условии достижения конечных результатов; в отличие от существующих подходов, предусматривающих только возможность экономии бюджетных расходов на финансирование государственной программы, использование предложенного критерия позволяет изначально ориентироваться на экономию средств и обеспечивать ее достижение.

Финансирование государственных программ осуществляется в той части системы финансов, где расходуются централизованные денежные фонды. В отличие от традиционной (затратной) модели, финансирование государственной программы имеет целевой характер, ориентировано на достижение общественно значимых целей государства или региона и предусматривает прозрачный мониторинг достижения результатов.

Разграничено содержание близких по смыслу понятий «финансирование» и «финансовое обеспечение». Финансовое обеспечение в большей степени связано с планированием предоставления финансовых ресурсов, определением их источников, в то время как финансирование отражает фактическое предоставление субъектом – владельцем финансовых ресурсов субъекту – получателю финансовых ресурсов и расходование последним данных ресурсов для достижения определенной цели.

С финансовой точки зрения государственная программа представляет собой совокупность направлений финансирования, осуществление которых обеспечивает достижение цели, соответствующей стратегическим приоритетам социально-экономического развития Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. Предложена логическая структура финанси-

вания государственной программы субъекта Российской Федерации, в рамках рассмотрения которой применен структурно-функциональный подход в сочетании с различными научными методами (рисунок 1).

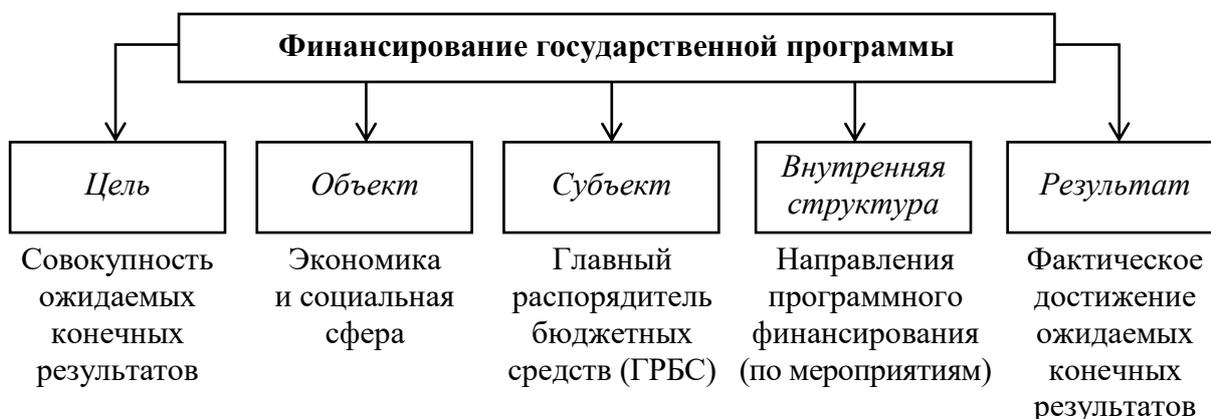


Рисунок 1 – Взаимосвязь основных элементов финансирования государственной программы

Выявлены основные проблемы финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации, связанные преимущественно с неконкретностью целей государственных программ, недостаточностью или избыточностью их финансирования, несогласованностью финансирования и его целей (рисунок 2). Формулировки целей реализуемых государственных программ являются размытыми, представляя собой, скорее, общее направление финансирования.

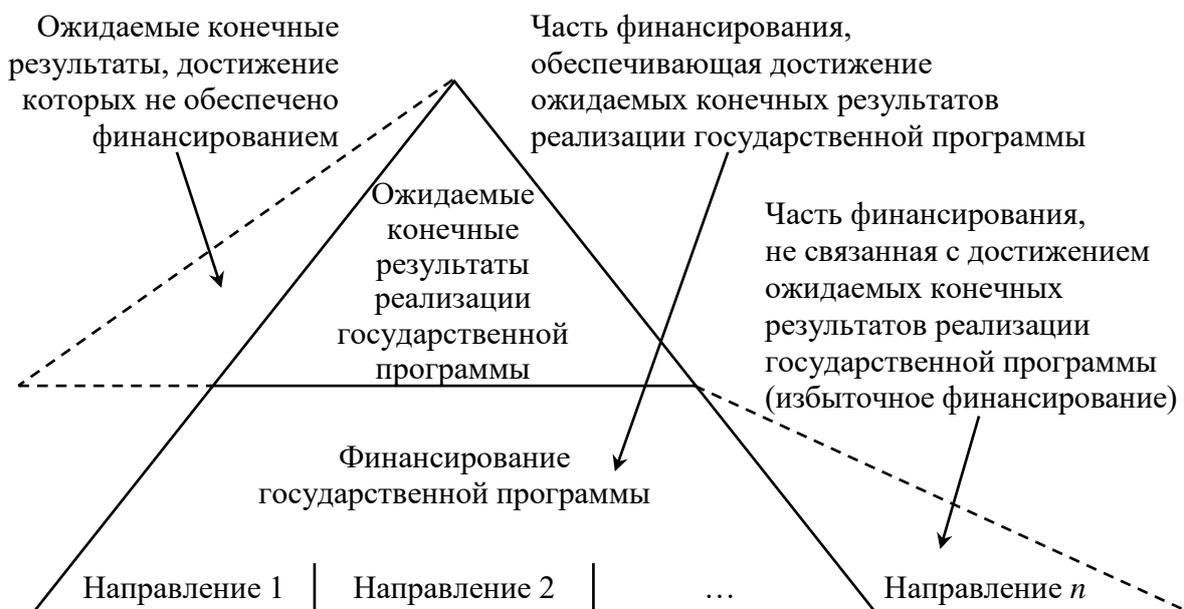


Рисунок 2 – Взаимосвязь направлений финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы

Определено, что устоявшиеся к настоящему времени теоретические подходы к финансированию государственных программ не учитывают согласованность программного финансирования и его целей, что может стать причиной возврата к традиционной модели финансирования программ, в рамках которой связь между ресурсами и результатами их использования очень слаба.

На основе рассмотрения существующих подходов автором определены устоявшиеся в экономической науке признаки программно-целевого финансирования: развитость целеполагания; программные мероприятия, направленные на достижение цели; особенности планирования ресурсного обеспечения. Доказано, что соответствие вышеназванным признакам не исключает случаев, когда финансированием государственной программы неоправданно определяется совокупность текущих бюджетных расходов ведомств и учреждений.

Обосновано, что программная деятельность направлена на достижение стратегической цели – уникального результата, достижение которого обеспечено достаточным финансированием и представляет собой хронологически стройный план действий. Другими словами, финансирование государственной программы появляется в момент необходимости максимальной концентрации финансовых ресурсов, когда иным способом цель не может быть достигнута.

На основании вышеизложенного автором предложены новые признаки финансирования государственных программ (таблица 1).

Таблица 1 – Предложенные автором новые признаки финансирования государственных программ

Признак финансирования государственной программы	Обоснование признака
Ориентация на стратегические приоритеты региона	Финансирование государственной программы субъекта Российской Федерации обеспечивает достижение приоритетных целей социально-экономического развития региона
Наличие ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы	Ожидаемые конечные результаты, в отличие от целей, носят конкретный характер, имеют социальное и экономическое значение
Точный срок достижения ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы	Срок достижения ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы должен быть точно определен. В настоящее время реализация государственных программ пролонгируется ежегодно, превращая программное финансирование в затратное
Согласованность финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы	К финансированию государственной программы могут быть отнесены только расходы, исключительно при осуществлении которых ожидаемые конечные результаты реализации государственной программы могут быть достигнуты

Предложенные признаки финансирования государственной программы позволяют выявить фактически не являющиеся программными расходы в составе финансирования уже реализуемых государственных программ; снизить риск необоснованного включения расходов, не являющихся программными, во вновь формируемые государственные программы; повысить общее качество разрабатываемых государственных программ; достигнуть экономии при достижении ожидаемых конечных результатов государственных программ.

По результатам рассмотрения существующих подходов определены устоявшиеся критерии оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации: достижение целей финансирования государственных программ; полнота и соблюдение сроков финансирования; достижение непосредственных результатов программного финансирования.

Отмечено, что существующие подходы к определению эффективности финансирования государственных программ не включают важнейший критерий по достижению экономии финансирования государственной программы. При этом именно стремлением к экономии бюджетных расходов эффективность отличается от результативности финансирования, в которой, в отличие от эффективности, не находит отражения оценка осуществленных бюджетных расходов.

Установлено, что в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации принцип эффективности использования бюджетных средств означает необходимость достижения результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Доказано, что одновременное применение данных двух условий приводит к снижению эффективности финансирования и для ответственного исполнителя государственной программы может служить оправданием за низкие результаты: недостижение ожидаемых конечных результатов может быть объяснено экономией финансовых ресурсов, а перевыполнение значений целевых показателей (что свидетельствует о низком качестве планирования) – максимизацией полезного эффекта от финансирования.

Обосновано, что при финансировании государственных программ установление амбициозных целей первично. Обратное направление (при движении от имеющихся ресурсов к целям) ставит под сомнение возможность ощутимого повышения уровня жизни жителей региона в результате реализации государственных программ субъекта Российской Федерации.

На основании вышеизложенного автором предложен дополнительный критерий оценки эффективности финансирования государственной программы – обязательное достижение экономии по расходам при условии достижения ожидаемых конечных результатов государственной программы субъекта Российской Федерации.

Если результативность оценивает уровень достигнутых результатов без учета затраченных ресурсов, экономность характеризует бережливость затраченных ресурсов без учета достигнутых результатов, то оценка эффективности финансирования государственной программы с учетом критерия экономности справедливо оценивает достижение ожидаемых результатов с учетом минимизации использованных для этого ресурсов.

2. Предложен и обоснован принципиально новый инструментарий количественной и качественной оценки финансирования и ожидаемых результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации, ориентированный на установление степени их согласованности, основанный на авторской интерпретации понятий «финансирование» и «ожидаемый результат», что позволило провести оценку согласованности финансирования и конечных результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации, выявить критически низкий уровень соответствия объемов и структуры расходов региональных бюджетов целям, закрепленным в государственных программах, и на этой основе доказать необходимость совершенствования методики оценки эффективности финансирования государственных программ.

Систематизированы критерии существующих методик оценки эффективности государственных программ субъектов Уральского федерального округа (таблица 2).

Таблица 2 – Критерии оценки эффективности государственных программ субъектов Уральского федерального округа

Субъект Российской Федерации	Значимость (вес) критериев оценки эффективности			
	Достижение целевых показателей	Полнота финансирования	Качество планирования показателей	Уникальные индикаторы
Челябинская область	0,35	0,1	0,1	*
Тюменская область	0,7	0,2	0,1	–
Свердловская область	0,5	0,4	–	**
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,6	0,4	–	–
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	0,4	–	–	***
Курганская область	1,0	Учитывается	–	–
<p>Примечания * Степень достижения показателей непосредственного результата (вес 0,35), степень реализации мероприятий (вес 0,1). ** Текущее управление государственной программой (вес 0,1). *** Динамика достижения результатов государственной программы за трехлетний период (вес 0,3), общественная оценка эффективности деятельности руководителей (вес 0,3).</p>				

Установлено, что рассмотренные методики оценивают эффективность государственных программ субъектов Российской Федерации преимущественно на основе учета трех индикаторов: степени достижения всех целевых показателей; степени реализации всех мероприятий; степени исполнения общего планового объема финансирования государственной программы.

Обосновано, что существующие методики оценивают не эффективность, а результативность финансирования государственных программ, поскольку степень достижения экономии в расходовании бюджетных средств не учитывается.

Установлено, что финансирование государственных программ составляет основную часть расходов бюджетов субъектов Уральского федерального округа, из чего должно следовать соответствие подавляющей части общего объема расходов региональных бюджетов предложенным автором признакам финансирования государственных программ, что не представляется возможным.

В связи с этим разработан методический инструментарий, который основывается на количественной и качественной оценке финансирования и ожидаемых результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации, что обеспечивает определение согласованности финансирования и конечных результатов реализации государственных программ и позволяет установить уровень соответствия объемов и структуры расходов региональных бюджетов целям, закрепленным в государственных программах субъекта Российской Федерации (рисунки 3 и 4).

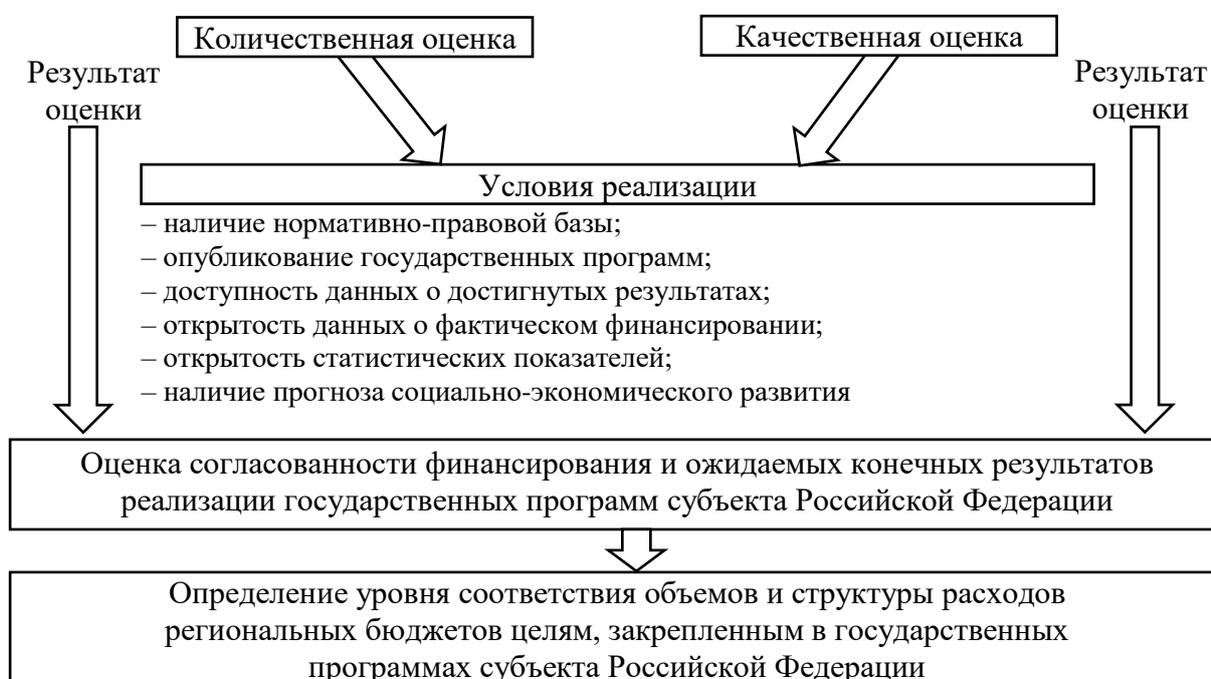


Рисунок 3 – Блок-схема инструментария оценки финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации

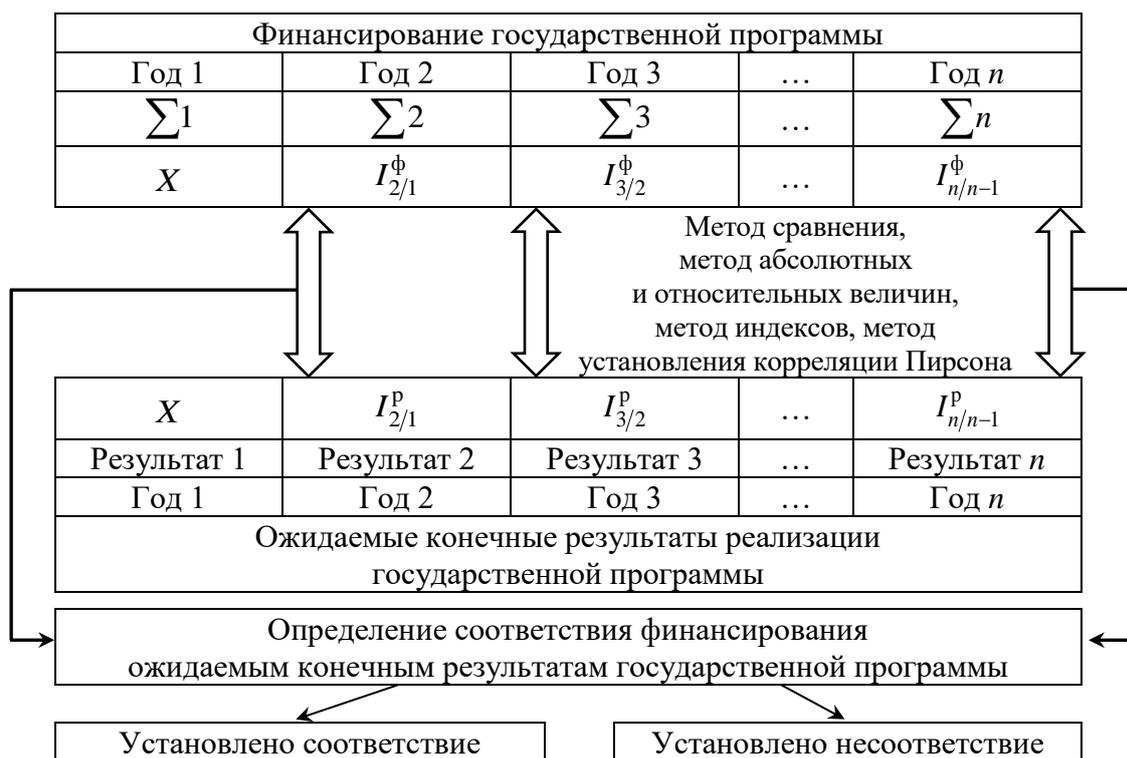


Рисунок 4 – Алгоритм применения инструментария количественной оценки финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации

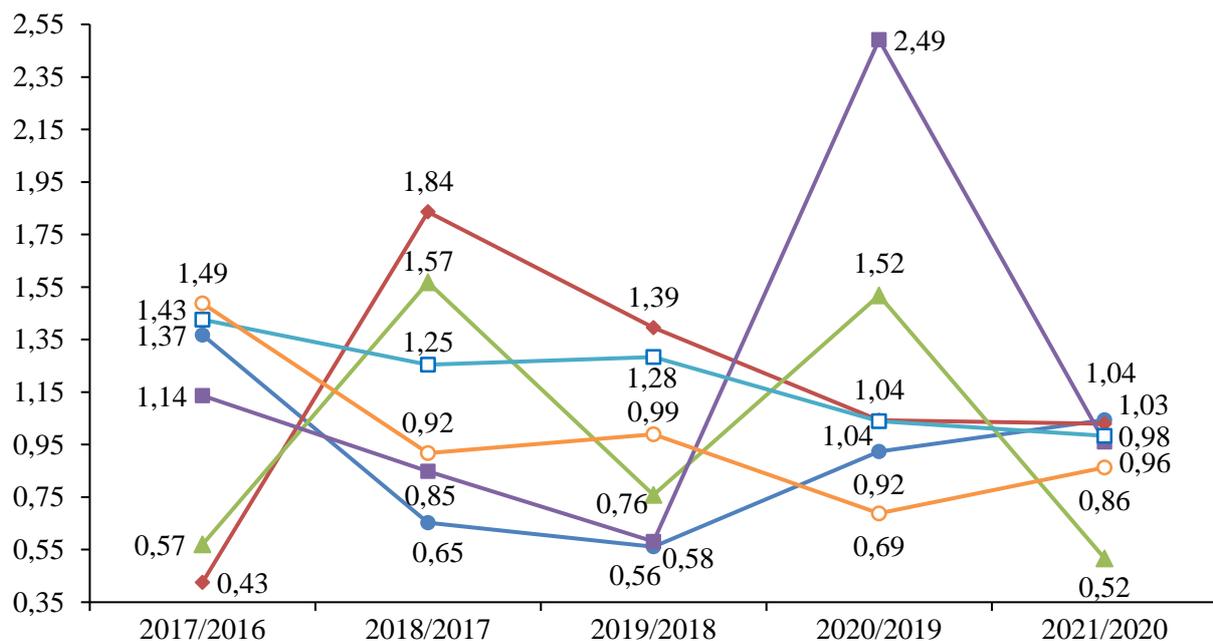
Разработанный инструментарий, который ранее не применялся, предусматривает несколько этапов и основывается на совокупности различных научных методов: сравнения, использования абсолютных и относительных величин, индексов, установления корреляции Пирсона и др.

На первом этапе применен инструментарий количественной оценки установления взаимосвязи финансирования и ожидаемых результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации.

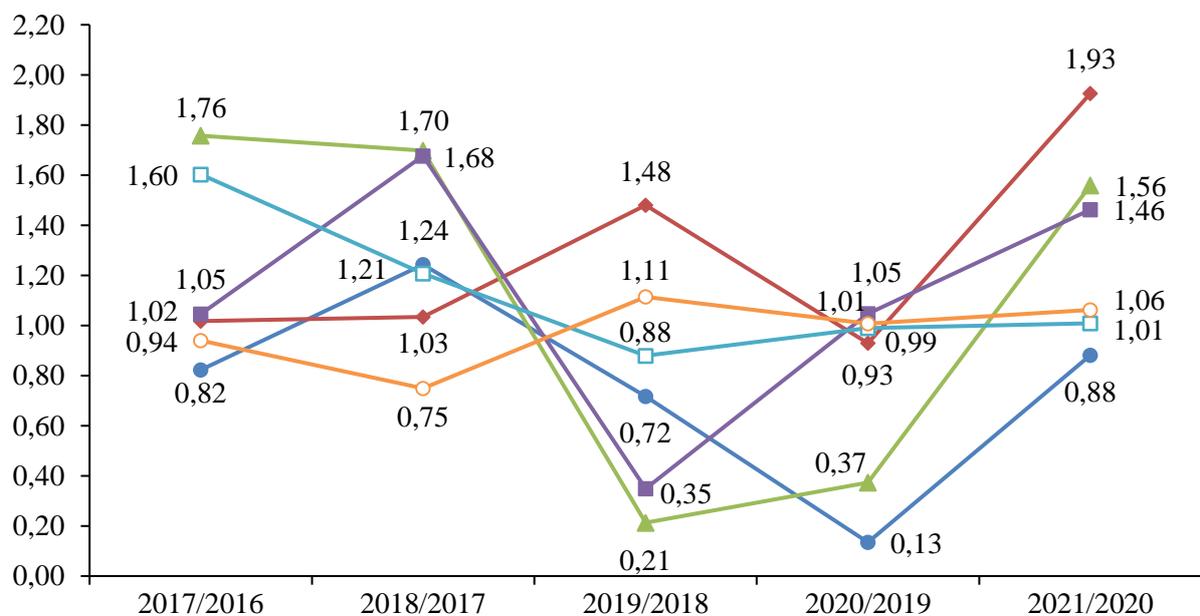
Результаты применения предложенного автором инструментария количественной оценки на примере государственных программ субъектов Уральского федерального округа в 2016–2021 гг. доказывают, что устоявшиеся в теоретическом представлении признаки финансирования государственных программ на практике реализуются формально.

Установлено отсутствие зависимости динамики достигнутых конечных результатов и динамики объемов финансирования государственных программ Уральского федерального округа, реализуемых в сфере молодежной политики (рисунок 5а) и в сфере развития промышленного комплекса (рисунок 5б).

Результаты анализа, проведенного с помощью критерия корреляции Пирсона, подтвердили отсутствие взаимосвязи финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственных программ субъектов Уральского федерального округа.



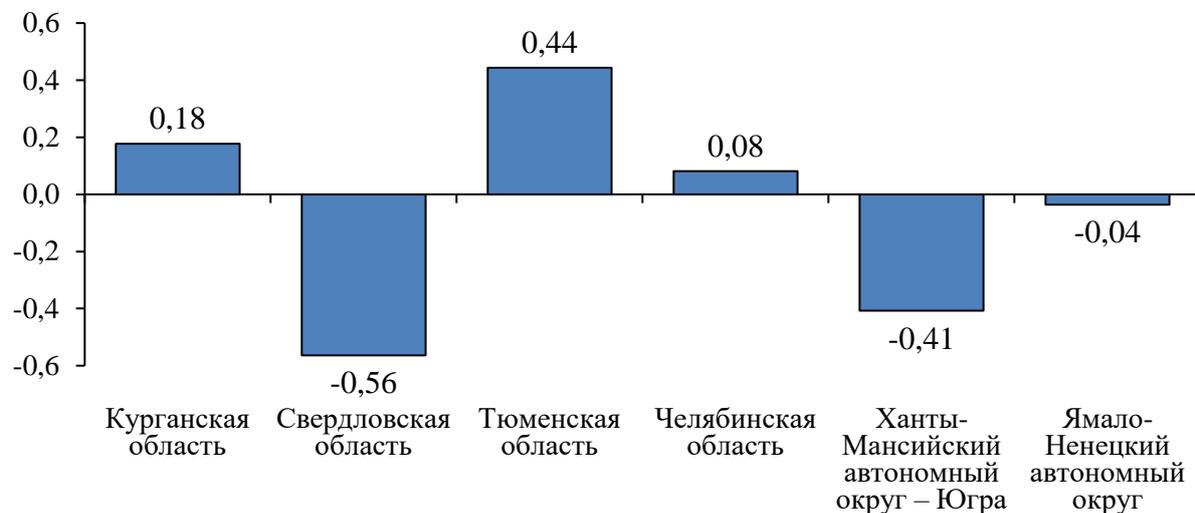
а



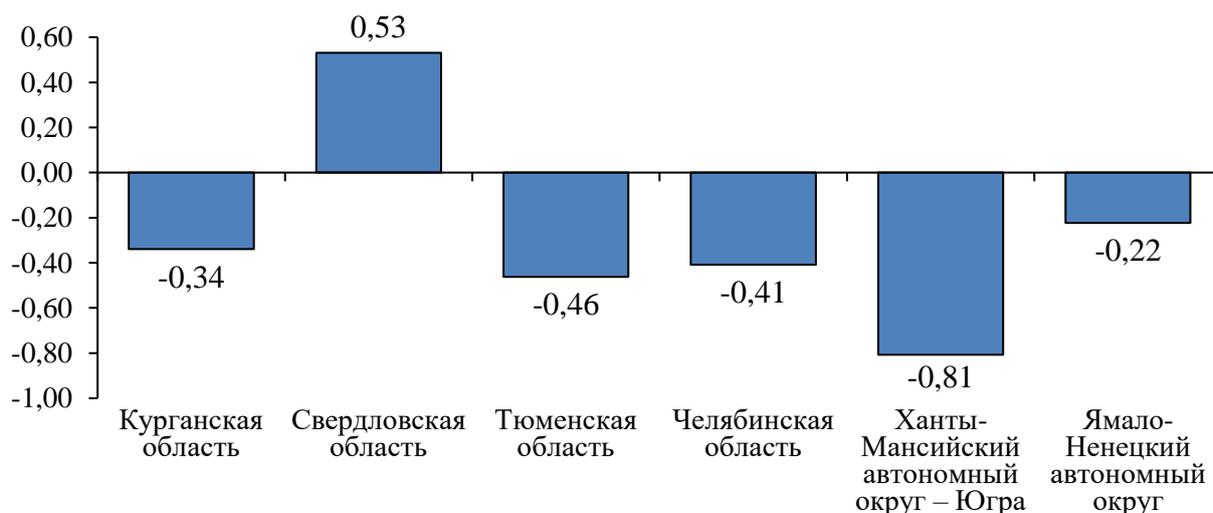
б

Рисунок 5 – Индексы сопоставления динамики конечных результатов и финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа, реализуемых в сфере молодежной политики (а) и в сфере промышленности (б) в 2016–2021 гг.

Отсутствие зависимости финансирования и его результатов обнаружено при рассмотрении опыта финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа в сфере молодежной политики (рисунок 6а) и промышленном комплексе (рисунок 6б) в 2016–2021 гг.



a



б

Рисунок 6 – Значения критерия Пирсона взаимосвязи динамики конечных результатов и финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа в сфере молодежной политики (а) и в сфере промышленности (б) в 2016–2021 гг.

Установлено, что в состав финансирования государственных программ включаются расходы, которые носят текущий и обеспечивающий характер и не являются программными. В связи с этим автором определены виды расходов и их влияние на эффективность финансирования государственной программы (таблица 3).

Таблица 3 – Виды расходов государственной программы и их влияние на эффективность финансирования государственной программы

Вид расходов государственной программы	Описание	Влияние на эффективность финансирования
Обеспечивающие деятельность	Обеспечение текущей деятельности исполнителя государственной программы (выплата заработной платы, материально-техническое обеспечение и др.)	Низкое
Обеспечивающие полномочия	Исполнение полномочий исполнителем государственной программы	Низкое
Единовременные	Разовые расходы, не связанные с достижением целей государственной программы	Среднее
Проектные	Расходы на реализацию регионального проекта (дублируют региональный проект)	Высокое
Программные	Расходы, обеспечивающие достижение целей реализации государственной программы	Высокое

На основании предложенной классификации оценена доля расходов, не являющихся программными, но включенных в состав финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа (таблица 4).

Таблица 4 – Доля непрограммных расходов в общем объеме финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа в 2021 г., %

Субъект Российской Федерации	Государственная программа	
	в сфере молодежной политики	в сфере промышленности
Курганская область	94,0	0,0
Свердловская область	69,0	33,0
Тюменская область	100,0	0,0
Челябинская область	91,0	46,0
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	84,0	10,0
Ямало-Ненецкий автономный округ	95,0	58,0
<i>Среднее значение</i>	88,8	24,5

В результате применения инструментария качественной оценки (рисунок 7) установлено, что структура финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа не может быть признана оптимальной. В финансирование государственных программ включаются расходы, не являющиеся программными, в достаточной степени не влияющие на достижение ожидаемых конечных результатов государственной программы.

Проведение количественной и качественной оценки финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа поз-

волило установить несоответствие структурных элементов финансирования ожидаемым конечным результатам, что подтвердило критически низкий уровень соответствия объемов и структуры расходов региональных бюджетов целям, закрепленным в государственных программах субъекта Российской Федерации, и доказало необходимость совершенствования методик оценки эффективности финансирования государственных программ.



Рисунок 7 – Алгоритм применения инструментария качественной оценки финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации

3. Разработана и апробирована оригинальная методика оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации, которая, в отличие от существующих методик, позволяет учитывать количественные и качественные требования к структуре финансирования государственных программ, отвечающие

актуальным представлениям об осуществлении бюджетных расходов при достижении стратегических приоритетов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации; предложены практико-ориентированные рекомендации формирования и реализации государственных программ субъекта Российской Федерации, направленные на преодоление выявленных противоречий текущей практики финансирования государственных программ и повышение эффективности бюджетных расходов.

С учетом полученных результатов применения инструментария количественной и качественной оценки финансирования государственных программ разработана методика оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации, сформированная с учетом необходимости оценки согласованности программного финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственных программ.

Особенностью методики, предложенной автором, является предварительное определение реальных целей финансирования государственной программы (ожидаемых конечных результатов) с использованием метода экспертных оценок и реального программного финансирования в составе общего финансирования государственных программ, отвечающего дополненным автором теоретическим представлениям о признаках финансирования государственных программ.

Результирующая оценка эффективности финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации рассчитывается по формуле

$$\mathcal{E} = K_1 \times Z_1 + K_2 \times Z_2, \quad (1)$$

где K_1 – критерий достижения ожидаемых конечных результатов; Z_1 – весовая характеристика критерия K_1 , равная 0,5; K_2 – критерий выполнения плана финансирования в части расходов, согласованных с достижением конечных результатов государственной программы, и степень достижения экономии; Z_2 – весовая характеристика критерия K_2 , равная 0,5.

Критерий K_1 рассчитывается как среднее арифметическое значение отношений фактически достигнутых значений и плановых значений целевых показателей ожидаемых конечных результатов государственной программы за отчетный период.

Критерий K_2 рассчитывается с использованием подкритериев «выполнение плана финансирования государственной программы в части расходов, согласованных с достижением ожидаемых конечных результатов государственной программы» и «степень достижения экономии при осуществлении финансирования государственной программы в части расходов, согласован-

ных с достижением ожидаемых конечных результатов государственной программы».

Предложенная автором методика оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации (рисунок 8) предусматривает возможность выявлять формально сформулированные цели государственных программ и непрограммное финансирование, необоснованно включаемое в состав финансирования государственных программ. В результате применения предложенной методики определяется уровень соответствия финансирования государственной программы достижению ее реальных целей.

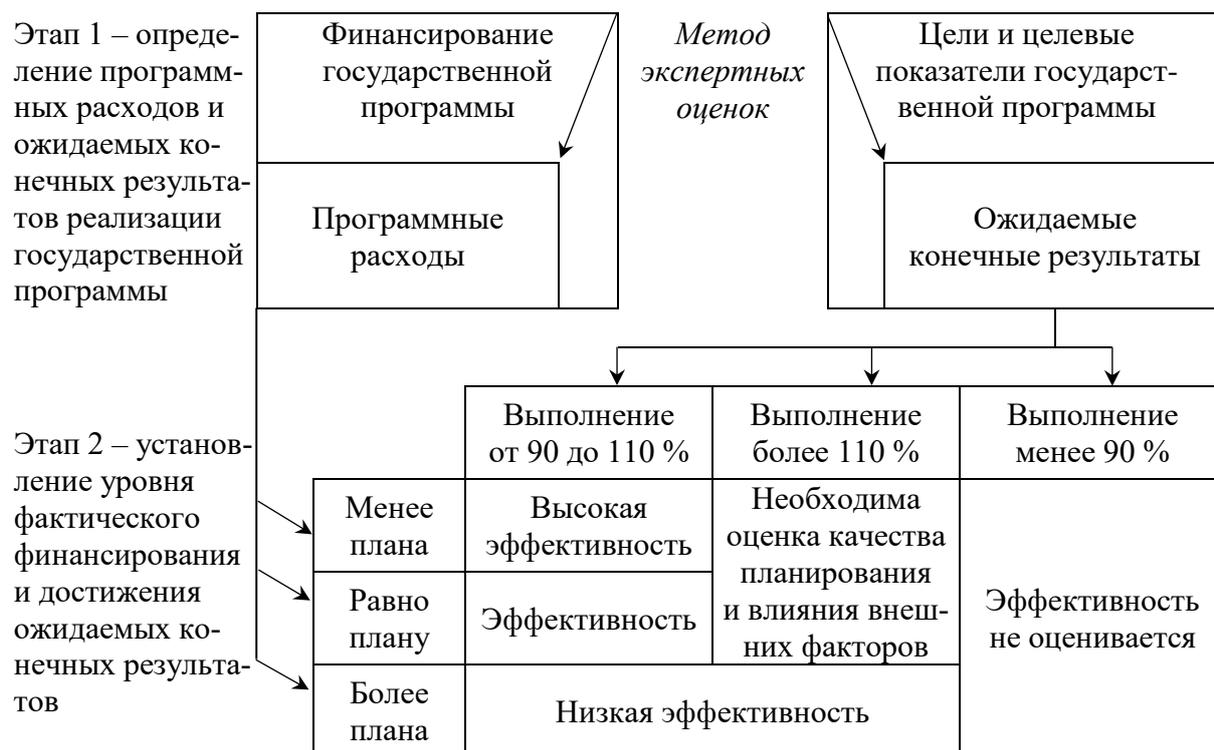


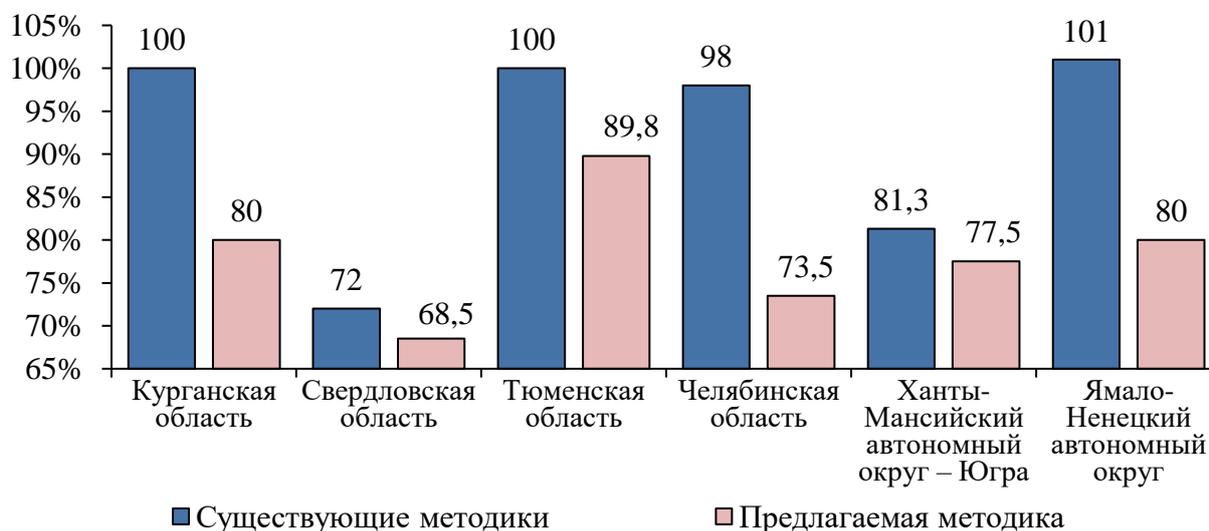
Рисунок 8 – Логическая структура оценки эффективности финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации

Произведена апробация авторской методики, в рамках которой результаты ее применения сопоставлены с результатами, полученными в соответствии с существующими методиками оценки эффективности государственных программ в субъектах Российской Федерации (рисунок 9).

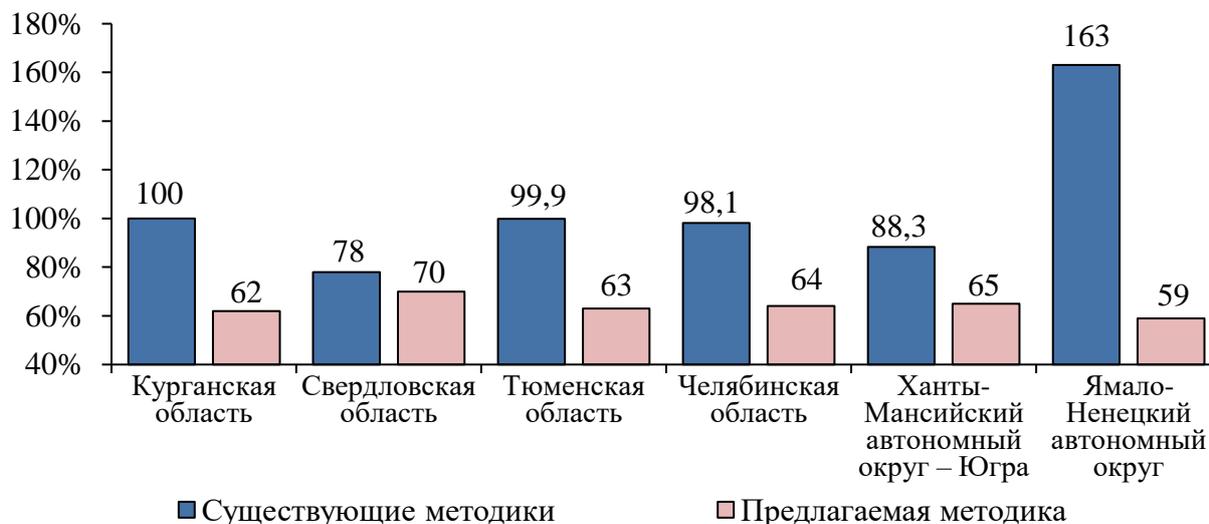
Доказано, что преимущественное достижение всех целевых показателей и освоение планового уровня общего финансирования государственных программ, согласно существующим методикам, влечет за собой необоснованно высокие значения оценки эффективности финансирования государственных программ.

Уровень эффективности финансирования государственных программ, определенный при использовании авторской методики оценки, значительно

ниже уровня, полученного в результате применения существующих методик. При этом авторская методика позволяет получить более значительный разброс полученных значений оценки эффективности финансирования. Соответственно, становится возможным ранжирование государственных программ по уровню эффективности их финансирования.



а



б

Рисунок 9 – Сравнение результатов оценки эффективности финансирования государственных программ в сфере молодежной политики (а) и в сфере развития промышленности (б) в 2021 г. по существующим и предлагаемой автором методикам

Уникальные результаты апробации авторской методики получены на примере государственных программ в сфере городской среды. Обосновано, что наличие составляющей регионального проекта в рамках финансирования государственной программы приводит к потере самостоятельности самой государственной программой, поскольку принятие решений по направ-

лениям финансирования и его целям осуществляется в рамках регионального проекта.

Применение авторской методики позволяет выявить реальный уровень эффективности уже реализуемых государственных программ. В связи с этим разработаны практико-ориентированные рекомендации по финансированию новых государственных программ субъекта Российской Федерации, направленные на преодоление выявленных противоречий текущей практики финансирования государственных программ и повышение эффективности бюджетных расходов.

Предложена трансформация сложившейся структуры финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации, предусматривающая разделение существующего финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации на финансирование государственной программы, финансирование регионального проекта и финансирование ведомственных целевых программ (рисунок 10).

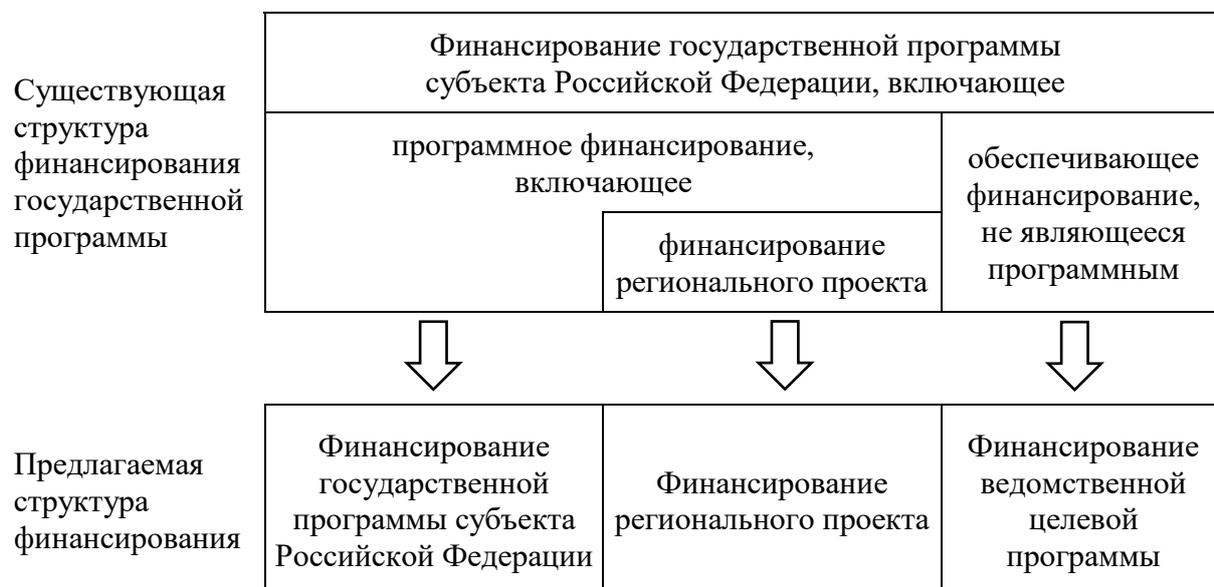


Рисунок 10 – Трансформация структуры финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации

Обосновано, что государственные программы должны быть направлены на достижение значимых для общества ожидаемых конечных результатов, соответствующих стратегическим приоритетам социально-экономического развития. Региональные проекты обеспечивают достижение на территории региона целей национальных проектов. Перевод финансирования текущей деятельности исполнительных органов государственной власти и учреждений в программный вид целесообразно реализовать в рамках ведомственных целевых программ.

В целях преодоления выявленных проблем и противоречий практики финансирования государственных программ автором предложены основ-

ные последовательные этапы формирования, осуществления и оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации, соответствующие дополненным теоретико-концептуальными представлениям об эффективности финансировании государственных программ (рисунок 11).



Рисунок 11 – Этапы финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации

Заключение

Финансирование государственных программ субъектов Российской Федерации обеспечивает решение задач социально-экономического развития регионов, одновременно составляя определяющую часть расходов региональных бюджетов. При этом применение инструментария количественной и качественной оценки финансирования государственных программ позволило установить критически низкий уровень соответствия объемов и струк-

туры расходов региональных бюджетов целям, закрепленным в государственных программах.

Предложенные автором новые признаки финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации и дополненный перечень критериев оценки эффективности финансирования государственных программ направлены на минимизацию выявленных проблем и противоречий. Разработанная автором методика оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации, предусматривающая возможность выявлять формально сформулированные цели государственных программ и непрограммное финансирование, позволит определять степень минимизации финансовых ресурсов, использованных для достижения целей государственных программ. Это, в свою очередь, предоставит возможность перенаправлять полученные в результате экономии бюджетные средства на решение других важнейших проблем и задач социально-экономического развития регионов.

В результате применения предложенной автором методики становится возможным сравнение уровня эффективности финансирования деятельности органов власти и должностных лиц, ответственных за реализацию государственных программ в различных сферах, привлечение кураторов государственных программ к ответственности за низкие результаты и награждение за особые успехи, что обеспечит стимулирование исполнителей и участников государственных программ и повышение эффективности государственного управления.

В связи с этим государственные программы как инструмент повышения результативности осуществления бюджетных расходов имеет смысл разрабатывать только для решения ограниченного числа проблем и задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Предложенные автором трансформация существующей структуры финансирования государственных программ и основные этапы формирования, осуществления и оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации будут способствовать дальнейшему развитию бюджетной политики на региональном уровне.

Список работ, опубликованных автором по теме диссертации

Статьи в изданиях, входящих в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов ВАК РФ

1. Князева, Е. Г. Оценка эффективности финансирования государственных программ на основе расчета коэффициентов значимости / Е. Г. Князева, **К. Н. Самков** // Финансы. – 2022. – № 2. – С. 7–13. – 0,9/0,5 п. л.

2. Князева, Е. Г. Проблемы финансирования государственных программ / Е. Г. Князева, **К. Н. Самков** // Финансы. – 2021. – № 5. – С. 10–18. – 1,1/0,6 п. л.

3. Князева, Е. Г. Финансирование и целеполагание государственных программ развития промышленности субъектов Российской Федерации / Е. Г. Князева, **К. Н. Самков** // Финансы. – 2021. – № 3. – С. 15–23. – 1,1/0,6 п. л.

4. **Самков, К. Н.** Финансирование реализации национальных и региональных проектов: проблемы и направления устойчивого развития / К. Н. Самков. – DOI 10.26794/2587-5671-2021-25-4-24-36 // Финансы: теория и практика. – 2021. – Т. 25, № 4. – С. 24–36. – 1,6 п. л.

5. **Самков, К. Н.** Теоретические основы категориальности финансов / К. Н. Самков // Финансовая экономика. – 2020. – № 12. – С. 75–80. – 0,8 п. л.

Прочие публикации

6. **Самков, К. Н.** Актуализация признаков финансирования государственных программ в развитии оценки эффективности бюджетных расходов / К. Н. Самков // Финансы и общество: новые реалии, новые форматы, новые финансовые инструменты : материалы I Всерос. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 29 ноября 2022 г.). – Екатеринбург : УрГЭУ, 2023. – С. 162–167. – 0,4 п. л.

7. **Самков, К. Н.** Структурно-целевой подход к финансированию государственных программ / К. Н. Самков // Менеджмент и предпринимательство в парадигме устойчивого развития : материалы V Междунар. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 12 мая 2022 г.). – Екатеринбург : УрГЭУ, 2022. – С. 157–161. – 0,3 п. л.

8. **Самков, К. Н.** Оценка эффективности целевого финансирования / К. Н. Самков // Конкурентоспособность территорий : материалы XXV Всерос. экон. форума молодых ученых и студентов (Екатеринбург, 27–30 апреля 2022 г.) : в 4 ч. – Екатеринбург : УрГЭУ, 2022. – Ч. 1. – С. 51–53. – 0,2 п. л.

9. **Самков, К. Н.** Проблемы и подходы к оценке эффективности финансирования государственных программ / К. Н. Самков // Экономико-правовые проблемы обеспечения экономической безопасности : материалы V Междунар. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 17 марта 2022 г.). – Екатеринбург : УрГЭУ, 2022. – С. 179–183. – 0,3 п. л.

10. **Самков, К. Н.** Оценка эффективности финансирования государственных программ / К. Н. Самков // Менеджмент и предпринимательство в парадигме устойчивого развития : материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 27 мая 2021 г.). – Екатеринбург : УрГЭУ, 2021. – С. 196–200. – 0,3 п. л.

11. **Самков, К. Н.** Приоритеты финансирования региональных государственных программ / К. Н. Самков // Весенние дни науки : сб. докл. (Екатеринбург, 22–24 апреля 2021 г.). – Екатеринбург : УрФУ, 2021. – С. 1062–1065. – 0,3 п. л.

12. **Самков, К. Н.** Роль финансирования современных государственных программ / К. Н. Самков // Молодая наука – 2021 : сб. ст. VIII Всерос. студенч. науч.-практ. конф. (Москва, 24 апреля 2021 г.). – Москва : МФЮА, 2021. – Т. 1. – С. 181–187. – 0,4 п. л.

13. **Самков, К. Н.** Проблемы финансирования государственных программ / К. Н. Самков // Актуальные вопросы развития финансовой сферы : сб. материалов IV Междунар. науч.-практ. конф. (Махачкала, 10 апреля 2021 г.). – Махачкала : АЛЕФ, 2021. – С. 336–341. – 0,4 п. л.

Содержание

Введение

- 1 Теоретические основы оценки эффективности финансирования государственных программ
 - 1.1 Финансирование государственной программы в контексте категории «финансы»
 - 1.2 Эффективность и логическая структура финансирования государственной программы
 - 1.3 Оценка эффективности с учетом согласованности финансирования и ожидаемых конечных результатов государственной программы
- 2 Количественный и качественный инструментарий оценки финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации
 - 2.1 Аналитическое обобщение применимости существующих методик оценки эффективности реализации государственных программ субъектов Российской Федерации
 - 2.2 Количественная оценка финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственных программ субъектов Уральского федерального округа
 - 2.3 Качественная оценка финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа
- 3 Развитие оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации
 - 3.1 Методика оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации
 - 3.2 Трансформация результатов оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации

Заключение

Список литературы

Публикации автора по теме исследования

Приложения

Подписано в печать 28.06.2023.
Формат 60 × 84 ¹/₁₆. Гарнитура Таймс. Бумага офсетная. Печать плоская.
Уч.-изд. л. 1,5. Тираж 150 экз. Заказ 362

Отпечатано с готового оригинал-макета в подразделении оперативной полиграфии
Уральского государственного экономического университета
620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45