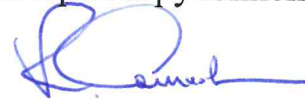


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет»

На правах рукописи



Самков Кирилл Николаевич

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

Специальность 5.2.4 – Финансы

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук, профессор
Князева Елена Геннадьевна

Екатеринбург – 2023

Содержание

Введение	4
1 Теоретические основы оценки эффективности финансирования государственных программ	12
1.1 Финансирование государственной программы в контексте категории «финансы»	12
1.2 Эффективность и логическая структура финансирования государственной программы.....	31
1.3 Оценка эффективности с учетом согласованности финансирования и ожидаемых конечных результатов государственной программы.....	52
2 Количественный и качественный инструментарий оценки финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации	72
2.1. Аналитическое обобщение применимости существующих методик оценки эффективности реализации государственных программ субъектов Российской Федерации	72
2.2 Количественная оценка финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственных программ субъектов Уральского федерального округа	86
2.3 Качественная оценка финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа.....	108
3 Развитие оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации.....	120
3.1 Методика оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации	120
3.2 Трансформация результатов оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации.....	128
Заключение	146
Список литературы	154

Публикации автора по теме диссертации	178
Приложение А Цели государственных программ субъектов Российской Федерации.....	180
Приложение Б Методика оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации	184

Введение

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 повышения 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-экономистов Р. Масгрейва, З. Боди, Р. К. 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. Романовский, Н. М. Сабитова и др. Финансы на региональном уровне изучены Н. Т. Аврамчиковой, Е. Б. Дворядкиной, Н. А. Истоминой, Т. М. Ковалевой, Е. К. Кузнецовой, М. С. Марамыгиным, Б. Г. Хаировым, Л. И. Юзвович.

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 государственных 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 повышения 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, регулирующий бюджетный процесс в Российской Федерации и в субъектах Российской Федерации, методические рекомендации формирования, реализации и оценки 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 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 (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 г. Екатеринбурге (2019–2022 годы), г. Москве (2020–2022 годы), г. Махачкале (2021–2022 годы).

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 2 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 концептуально-теоретическим представлениям о финансировании государственных программ применяемых в настоящее время методик оценки эффективности государственных программ субъектов Российской Федерации; 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; сопоставлены результаты применения авторской методики с результатами применяемого в настоящее время в субъектах Российской Федерации методического инструментария оценки эффективности реализации государственных программ; сформированы практические рекомендации повышения 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.

1 Теоретические основы оценки эффективности финансирования государственных программ

1.1 Финансирование государственной программы в контексте категории «финансы»

Исследование финансирования государственных программ целесообразно начать с рассмотрения подходов к определению категории «финансы». Под категориями принято понимать важнейшие научные понятия, отражающие существенные стороны экономических процессов и явлений, которые задают содержательные границы и аспекты рационального мышления. Понятия как смысловые единицы познания группируются в соответствии со своими свойствами именно в рамках категорий. «Финансирование» является понятием, производным от категории «финансы», которая в свою очередь является одной из базовых в экономической науке. К настоящему времени не сформировано единого и общепринятого определения финансов: в связи с этим далее рассмотрим существующие подходы в контексте исследования эффективности финансирования государственных программ.

Зарубежными учеными-экономистами категория «финансы» рассматривается широко. К термину «финансы» исследователи обычно применяют уточняющий признак, указывающий на определенный аспект экономических отношений: публичные (государственные), корпоративные (финансы предприятий), личные (финансы домохозяйств) финансы¹. Классики общественных финансов Р. Масгрейв и П. Масгрейв называют финансы той частью экономической политики, которая сводится к управлению доходами и расходами государственного бюджета, выделяя виды финансовой деятельности: государственное обеспечение товарами и услугами;

¹ Давыдова Л. В., Петрова Ю. М., Федорова О. А. Финансы организаций. – М.: Научная библиотека, 2012. – 216 с.

воздействие на структуру распределения доходов; меры для борьбы с безработицей, инфляцией и т.д.¹ Данное трактование находит отражение в практике финансирования государственных программ². Не отрицая того, что финансы являются частью экономической политики государства, отметим, что отождествление финансов с управлением расходами представляется ограниченным определением.

Ряд зарубежных авторов определяет финансы как область знаний, которая используется в управлении финансами, или сферу деятельности, связанную с приращением денежных средств и движением наличности. Так, по мнению Зви Боди и Роберта К. Мертона, финансы – это наука о том, каким образом люди управляют расходованием денежных ресурсов. Финансовые решения, по мнению названных авторов, характеризуются тем, что расходы и доходы разнесены во времени и, как правило, не могут быть предсказаны теми, кто принимает решения³. Отметим, что любая наука опирается на определенный предмет изучения, который и составляет содержание финансов как научной категории. Оксфордский толковый словарь также предлагает для определения категории «финансы» (finance) три достаточно общих подхода: 1) практика обращения с деньгами и управления ими; 2) капитал, участвующий в каком-либо проекте; 3) денежный заем для определенной цели⁴.

В отличие от зарубежных авторов, отечественными исследователями представлено многообразие конкретных трактовок категории «финансы». Это может быть объяснено традицией российской научной школы, требующей четкого определения используемых категорий и понятий. Первоначально в отечественной финансовой науке денежные отношения вне бюджета не рассматривались в качестве предмета. Однако уже в 30-х годах XX века появляются работы, посвященные практическим вопросам финансов, например «финансам промышленности». Тем

¹ Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика. – М.: Бизнес Атлас, 2009. – С. 18.

² Истомина Н. А., Заборовская А. Е. Государственная политика поддержки отдаленных территорий: направления, ограничения и финансовый аспект // Сибирская финансовая школа. – 2020. – № 3 (139). – С. 31–35.

³ Боди З., Мертон Р. К. Финансы. – М.: Вильямс, 2007. – С. 15.

⁴ Oxford Learner's Dictionaries. – URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com> (дата обращения: 20.01.2022).

самым распространение категории «финансы» на экономические отношения, связанные с формированием и использованием фондов денежных средств предприятий и отраслей экономики, стало допустимым¹. Поскольку в действительности существуют различия между использованием фондов денежных средств государства и предприятий, возник вопрос о разграничении централизованных и децентрализованных финансов. Как отмечает Д. В. Дядунов, продолжением данной идеи в науке является деление финансов на государственные, бизнес-финансы, финансы некоммерческих организаций и финансы домохозяйств². Финансирование государственных программ, очевидно, осуществляется в централизованной части финансов.

В целях теоретического обоснования сгруппируем имеющиеся в экономической науке подходы к определению категории «финансы». К первой группе отнесем источники, представляющие финансы как совокупность экономических и денежных отношений различных экономических субъектов. По мнению Л. В. Эйхлера, финансы – это экономические отношения, выражаемые в денежной форме, по поводу формирования, распределения и перераспределения фондов денежных средств как на уровне государства, так и на уровне предприятия и гражданина³. Структура данного определения является одной из наиболее часто встречающихся в научной литературе. Действительно, финансы предусматривают отношения трех сторон: государства, хозяйствующих субъектов и домохозяйств.

Финансы, полагают Е. С. Шемет и Д. Н. Попов, представляют собой совокупность отношений, выраженных через реальный оборот денег, опосредствующий движение стоимости путем увеличения или уменьшения доходов хозяйствующих субъектов, государства, населения в форме образования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств⁴. Авторы справедливо дополняют классическое определение финансов, привнеся в него виды фондов – централизованные (государственные) и децентрализованные (частные).

¹ Колчина Н. В., Поляк Т. Е., Бурмистрова Л. М. [и др.]. Финансы организаций (предприятий). – М.: Юнити-Дана, 2012. – 408 с.

² Дядунов Д. В. Развитие теории общественных финансов в экономической науке // Экономические науки. – 2013. – № 9 (106). – С. 60.

³ Эйхлер Л. В. Финансы и кредит. – Омск: СибАДИ, 2004. – С. 6.

⁴ Шемет Е. С., Попов Д. Н. Финансы. – Волгоград: Изд-во ВолГАУ, 2013. – С. 5.

В развитие приведенных определений Н. В. Сухорукова и А. А. Цвырко определяют финансы как отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения функций и задач государства и обеспечения условий расширенного воспроизводства¹. Здесь в рамках финансов появляется цель – выполнение общественно значимых функций и решение задач, обеспечение условий расширенного воспроизводства. При этом отметим, что целеориентированность характерна именно для финансирования государственных программ.

Следующая группа авторов определяет финансы не как совокупность, а как систему отношений. Так, М. В. Романовский, классик отечественной финансовой школы, определяет финансы как систему денежных стоимостных отношений, связанных с формированием и использованием денежных фондов в процессе распределения и перераспределения валового внутреннего продукта. Системность придают финансам такие признаки: целостность элементов, наличие устойчивых связей между ними, структура, иерархичность, единство взаимодействия отдельных элементов².

Как систему экономических отношений по формированию и использованию фондов денежных средств в целях расширенного воспроизводства, удовлетворения экономических, социальных и других функций государства и хозяйствующих субъектов рассматривают финансы Л. М. Шевченко и Е. В. Романова, а также Г. Д. Торопыгин³. Здесь, на наш взгляд, несправедливо проигнорированы домохозяйства, являющиеся полноценным экономическим актором системы финансов. Н. А. Лупей также считает финансы системой экономических отношений, связанных с формированием и использованием фондов денежных средств на основе распределения и перераспределения национального дохода⁴.

¹ Сухорукова Н. В., Цвырко А. А. Финансы. – Орел: Издательство Орловского филиала РАНХиГС, 2016. – С. 7.

² Романовский М. В. Финансы, денежное обращение и кредит. – М.: Издательство Юрайт, 2006. – С. 52.

³ Шевченко Л. М., Романова Е. В. Финансы. – Саратов: Издательство Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2018. – С. 6; Торопыгин Г. Д. Основы теории государственных финансов и налогообложения. – Самара: Самарская гуманитарная академия, 2009. – 156 с.

⁴ Лупей Н. А. Финансы. – М.: Магистр: ИНФРА-М, 2016. – 448 с.

Важно, что финансы включают конкретные формы и методы взаимосвязей между государством, предприятиями и гражданами. По мнению Р. Р. Мавлютова, финансы – это система экономических отношений, связанных с формированием и использованием фондов денежных средств на основе распределения и перераспределения валового внутреннего продукта, национального дохода и части национального богатства¹. Таким образом, домохозяйства отнесены к участникам экономических отношений, систему которых составляют финансы. Государственные финансы являются активным рычагом регулирования общественного воспроизводства, решения социальных проблем, поддержания темпов экономического роста и служат системой, в рамках которой планируется и осуществляется финансирование государственных программ. Выделение в структуре финансов перераспределения национального дохода помогает определить взаимосвязь исследуемой категории с финансированием государственных программ.

Особую позицию в определении содержания категории «финансы» занимает Н. М. Сабитова, по мнению которой финансы не могут быть отношениями. Ученый-экономист считает, что необходимо рассматривать финансовые потоки как часть денежных потоков, а финансовые ресурсы как часть денежных ресурсов. Соответственно, отношения можно сравнивать только с отношениями, ресурсы – с ресурсами. Финансы, по мнению Н. М. Сабитовой, – это доходы или капитал, вовлекаемый в оборот с использованием финансовых инструментов, направляемый на реализацию целей финансовой политики².

Автор считает данную позицию оригинальной и достаточно аргументированной. Вместе с тем определение финансов в качестве капитала, используемого для достижения целей государственной политики, может входить в противоречие с общепризнанным определением финансов многообразными экономическими отношениями, возникающими в процессе движения стоимости общественного продукта и национального дохода. В связи с этим при рассмотрении финансирования

¹ Мавлютов Р. Р. Финансы. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2019. – С. 7.

² Сабитова Н. М. О понятийном аппарате в финансах // Финансы: теория и практика. – 2014. – № 1. – С. 79.

государственных программ целесообразно капитал, вовлекаемый в оборот с использованием финансовых инструментов и направляемый на реализацию целей финансовой политики, определять понятием «финансовые ресурсы».

Третья группа ученых-экономистов при определении категории «финансы» подчеркивает основополагающую роль государства. По мнению И. М. Блохиной, финансы – это совокупность экономических отношений, организованных государством, в процессе которых осуществляется формирование, распределение и использование централизованных и децентрализованных денежных фондов для осуществления экономических, социальных и политических задач¹. В этом определении государство выступает не равнозначным участником отношений, а организатором и координатором целенаправленного взаимодействия экономических субъектов. Необходимо заметить, что роль государства в распределении децентрализованных фондов реализуется в меньшей степени, чем в случае централизованных фондов.

Действительно, сложно представить, что перераспределение национального дохода в обществе возможно стихийно. Организующая роль государства в финансах определяет принудительную форму данного взаимодействия, без которой справедливое распределение и перераспределение национального дохода в обществе невозможно. Поскольку для выполнения своих функций государству необходимы денежные средства, возникают особые экономические отношения, которые государство устанавливает своей властью и которые позволяют изымать часть доходов населения и использовать их для финансирования социальных задач. Совокупность финансовых отношений при этом регламентируется, устанавливаются меры ответственности за нарушение правил взаимодействия с государством.

На тесную взаимозависимость финансов и государства, которая определяет перераспределительный характер финансовых отношений, указывает А. Ю. Казак, по мнению которого финансы – это обусловленная фактом существования государства система денежных отношений, выражающих перераспределение стоимости совокупного общественного продукта и формирование централизованных и децен-

¹ Блохина И. М. Финансы. – Краснодар: КубГАУ, 2018. – С. 6.

трализованных денежных фондов в соответствии с общественными потребностями¹. Тем самым финансы представляют собой систему денежных отношений по поводу формирования и использования фондов, необходимых государству для выполнения своих функций². Т. Ш. Тиникашвили также определяет финансы как денежные отношения, связанные с формированием и использованием фондов в целях выполнения функций и задач государства³.

В. В. Матвеев и С. А. Ильминская, а также А. И. Федор считают финансы денежными отношениями, организованными государством, в процессе которых осуществляются формирование и использование общегосударственных фондов денежных средств для решения экономических, социальных и политических задач. У государства как участника системы отношений организующая роль⁴. Вместе с тем предприятия и домохозяйства как экономические субъекты обладают различным набором ориентиров и возможностей в рассматриваемой системе. В связи с этим более справедливым нам представляется включение экономических субъектов в определение финансов как системы взаимодействия. При этом взаимодействие экономических субъектов и выполнение функций государства не всегда осуществляются исключительно в денежном выражении. Немаловажной формой данного взаимодействия и деятельности государства выступают имущественные отношения, например в части формирования и использования фондов государственного и муниципального имущества.

Финансы, по мнению Л. Л. Игониной с соавторами, выражают денежные отношения, связанные с обеспечением финансовыми ресурсами государственного, муниципального и частного секторов экономики, сфер производства, обращения и домашних хозяйств⁵. Следовательно, формы и методы организации финансовых

¹ Финансы и кредит / под ред. А. Ю. Казака. – Екатеринбург: Ява, 1997. – С. 117.

² Веретенникова О. Б., Майданик В. И., Ростовцев К. В. [и др.]. Финансы организаций (предприятий). – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2015. – 227 с.

³ Тиникашвили Т. Ш. Финансы. – Владикавказ: Изд-во СОГУ, 2015. – 100 с.

⁴ Матвеев В. В., Ильминская С. А. Государственные финансы в схемах. – Орел: ООО ПФ «Картуш», 2012. – С. 7–8; Федор А. И. Государственные и муниципальные финансы. – Волгоград: Изд-во ВолГАУ, 2015. – С. 5.

⁵ Игониная Л. Л., Кравченко Н. П., Берлин С. И. Государственные и муниципальные финансы. – Краснодар: Академия знаний, 2017. – С. 16.

отношений принципиально различны. Подтверждается вывод о различиях форм организации финансовых отношений в государственном и частном секторах экономики. Вместе с тем содержание экономических понятий «государственный сектор» и «государство» требует дополнительного соотнесения.

А. З. Дадашев, Д. А. Мешкова и Ю. А. Топчи определяют финансы как денежные отношения в сфере общественного воспроизводства, возникающие по поводу распределения вновь созданной стоимости на доходы владельцев факторов производства и доход государства, образуемый за счет прямых налогов на доходы владельцев факторов производства и за счет косвенных налогов, реализуемых посредством механизма цен в момент обмена товарной формы стоимости в денежную форму¹. Уникальность данному определению придает упоминание налогов как источника образования доходов государства. При этом значительную долю доходов образуют неналоговые поступления, например от приватизации государственного имущества и др.

Наиболее комплексное определение категории «финансы» предложено представителями Уральской финансовой школы Л. И. Юзвович, М. С. Марамыгиным и Е. Г. Князевой, по мнению которых финансы – это система денежных отношений, имеющих государственно-властную форму проявления, выражающих перераспределение стоимости валового внутреннего продукта и целенаправленное формирование на этой основе централизованных и децентрализованных фондов в соответствии с общественными потребностями. К признакам финансов названные ученые-экономисты отнесли следующее: 1) финансы всегда выражают денежные отношения; 2) лишь те денежные отношения являются финансовыми, которые имеют государственно-властную форму проявления; 3) посредством финансов осуществляется перераспределение валового внутреннего продукта; 4) финансы – денежные отношения, с помощью которых используются государственные денежные фонды².

¹ Дадашев А. З., Мешкова Д. А., Топчи Ю. А. Государственные и муниципальные финансы: бюджетная система Российской Федерации. – М.: Научная библиотека, 2018. – С. 20.

² Юзвович Л. И., Марамыгин М. С., Князева Е. Г. [и др.]. Финансы, денежное обращение и кредит. – Екатеринбург: Изд-во Урал. федер. ун-та, 2019. – С. 75; см. также: Исакова Н. Ю., Князева Е. Г., Юзвович Л. И., Мокеева Н. Н. Финансовая система государства. – Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2015. – 84 с.

Государственные и муниципальные финансы как элемент финансовой системы, считают Е. К. Кузнецова и Б. Г. Хаиров, представляют собой экономические отношения, возникающие при формировании, распределении и использовании централизованных фондов денежных средств на уровне Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований¹. В данном определении выделяются различные уровни финансов: федеральный, региональный и муниципальный. В связи с этим внимания заслуживает группа источников, в рамках которых категория «финансы» рассмотрена на региональном уровне².

Как систему экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход на экономическое и социальное развитие территорий определяют территориальные финансы М. И. Пшмахова и Э. С. Восканян³. В данном определении региональные финансы рассмотрены как аналогичные национальным, то есть как полноценная система экономического взаимодействия государства, органов власти, бизнеса и домохозяйств, но на уровне региона. Необходимо заметить, что устойчивый товарообмен и уровень жизни населения зависят от масштабной национальной экономической системы, при этом в меньшей степени – от деятельности органов власти в регионах.

По мнению Н. А. Истоминой, принципиальную значимость в бюджетном планировании на уровне региона имеет совокупность государственных организационных и финансовых решений. Организационные решения определяют общие требования, рамки, форматы, подходы, принципы, которые должны быть учтены в процессе бюджетного планирования. Финансовые решения задают объемы доходов бюджетов субъектов Российской Федерации на определенный период и обуславливают изменения планового объема расходов⁴.

¹ Кузнецова Е. К., Хаиров Б. Г. Государственные и муниципальные финансы. – Омск: ИП Архипов М. И., 2016. – С. 6.

² Воложанин В. В., Воложанина О. А. Финансы. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2015. – 154 с.

³ Пшмахова М. И., Восканян Э. С. Финансы. – Армавир: РИО АГПА, 2014. – С. 96.

⁴ Истомина Н. А. Бюджетное планирование в субъектах Российской Федерации в условиях открытости бюджетов и партисипативного бюджетирования: теория и методология: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10. – Екатеринбург, 2019. – С. 20.

Часть ученых, например Г. С. Закревская и С. В. Мишина, Л. И. Сергеев с соавторами, отождествляет региональные финансы с финансами региональных органов государственной власти, которые выражают денежные отношения перераспределительного характера, связанные с осуществлением задач социально-экономического развития территорий¹. Вместе с тем региональные органы власти не обладают всей полнотой суверенитета финансовой политики. В связи с этим целесообразно разделить содержание понятий «региональные финансы» и «финансы региональных органов власти».

По мнению М. И. Яндиева, финансы региональных органов власти, являясь составной частью государственных и региональных финансов, представляют собой денежные отношения регионального органа власти с хозяйствующими субъектами, населением и иными уровнями власти². Региональные финансы, безусловно, являются частью государственных финансов национального уровня. Вместе с тем региональные финансы как систему экономических отношений целесообразно дополнить федеральными органами, прежде всего исполнительной ветви власти, влияние которых на финансовую сферу регионов значительно.

В таблице 1 сгруппируем рассмотренные подходы к финансам.

Таблица 1 – Теоретические подходы к определению категории «финансы»

Автор	Определение категории «финансы»
Финансы как часть экономической политики и экономической науки	
Р. Масгрейв	Часть экономической политики по управлению доходами и расходами государственного бюджета
З. Боди, Р. К. Мертон	Наука о том, каким образом люди управляют расходом и поступлением денежных ресурсов
Оксфордский толковый словарь	Практика обращения с деньгами и управления ими, капитал или денежный заем

¹ Закревская Г. С., Мишина С. В. Место и роль региональных финансов в экономическом и социальном развитии Российской Федерации. – М.: МФЮА, 2017. – С. 4; см. также: Сергеев Л. И., Жданов В. П., Соколов А. Н. [и др.]. Финансы и кредиты субъектов Российской Федерации. – Калининград: БИЭФ, 1999. – 1036 с.

² Яндиев М. И. Финансы региональных органов власти. – М.: Деловой экспресс, 1999. – С. 179.

Продолжение таблицы 1

Автор	Определение категории «финансы»
Финансы как совокупность отношений экономических субъектов	
Л. В. Эйхлер	Экономические отношения, выражаемые в денежной форме в ходе формирования, распределения, перераспределения фондов денежных средств
Е. С. Шемет, Д. Н. Попов	Совокупность экономических отношений, выраженных через реальный оборот денег, опосредующий движение стоимости путем увеличения или уменьшения доходов
Н. В. Сухорукова, А. А. Цвырко	Отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов
И. М. Блохина	Совокупность отношений, в процессе которых осуществляется использование денежных фондов для решения социальных задач
Финансы как система экономических отношений	
М. В. Романовский	Система денежных стоимостных отношений, связанных с формированием и использованием денежных фондов в процессе распределения и перераспределения валового внутреннего продукта
Л. М. Шевченко, Е. В. Романова	Система экономических отношений по использованию фондов денежных средств в целях расширенного воспроизводства, удовлетворения функций государства и хозяйствующих субъектов
Р. Р. Мавлютов	Система экономических отношений, связанных с формированием и использованием фондов денежных средств на основе распределения и перераспределения валового внутреннего продукта
Определяющая роль государства в финансах	
В. В. Матвеев, А. И. Федор	Денежные отношения, организованные государством, в процессе которых происходят формирование и использование фондов денежных средств для решения экономических, социальных и политических задач
Л. И. Юзвович, М. С. Марамыгин, Е. Г. Князева	Денежные отношения, проявляющиеся в государственно-властной форме, посредством которых образуются и используются государственные денежные фонды согласно задачам, стоящим перед обществом
А. З. Дадашев	Денежные отношения в сфере общественного воспроизводства, возникающие по поводу распределения вновь созданной стоимости на доходы владельцев факторов производства
Особая позиция в определении категории «финансы»	
Н. М. Сабитова	Доходы (капитал), вовлекаемые в оборот с помощью финансовых инструментов, направляемые на реализацию целей финансовой политики государства
Примечание – Составлено автором.	

Представляет интерес исследование понятия «финансирование» с помощью сравнительного и логического методов, проведенное Н. Л. Полторацкой и Д. В. Саврасовой, которые к элементам финансирования отнесли: хозяйство страны, регионов, предприятий, граждан; предприятия, отрасли, экономику в целом, социальную сферу, регионы; проект, техническое перевооружение, план меропри-

ятий, комплексные программы и бюджетные затраты; бюджетополучателей. Авторы определяют финансирование как предоставление субъектом – владельцем финансовых ресурсов субъекту – получателю финансовых ресурсов в целях получения социально-экономического эффекта¹. Вместе с тем цели финансирования могут быть связаны не только с достижением эффекта, но и с решением какой-либо важной проблемы.

В. А. Бубнов рассматривает финансирование как обеспечение денежными средствами и иными активами расширенного воспроизводства в целях обеспечения комплексного развития общества. Автору представляется, что использование в определении понятия «финансирование» слова «обеспечение»² не полной мере обосновано, поскольку целесообразно разграничение близких по своему смыслу понятий «финансирование» и «финансовое обеспечение»³. В отличие от финансирования, «финансовое обеспечение» следует определять с учетом значения действия «обеспечивать» – делать возможным, достижимым, предоставляя, организуя для этого все необходимое⁴. Тем самым «финансовое обеспечение» направлено на определение источников финансирования и представляет собой формирование финансовых ресурсов для последующего осуществления финансирования.

Поиск необходимых источников, в частности в виде бюджетных доходов, в объеме, достаточном для реализации государственных функций, является основной задачей финансового обеспечения. Например, финансовое обеспечение, считает В. С. Кусмарцева, представляет собой двусторонний процесс, включающий в себя

¹ Полтораднева Н. Л., Саврасова Д. В. Экономико-теоретическое исследование категории «финансирование»: проблемы формирования единой содержательной платформы // *Финансы и кредит*. – 2018. – Т. 24, № 11. – С. 2442.

² См., например, определение слова «обеспечение»: *Большой экономический словарь* / под ред. А. Н. Азрилияна. – М.: Институт новой экономики, 2004. – 1376 с.

³ Бубнов В. А. Государственное целевое проектное финансирование на субфедеральном уровне как инструмент комплексного развития субъекта федерации: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. – Иркутск, 2016. – С. 13.

⁴ Канкулова М. И., Сетдеков А. А. Финансовое обеспечение программ переселения граждан из аварийного жилья // *Экономика и предпринимательство*. – 2022. – № 9 (146). – С. 475–478; *Философский энциклопедический словарь* / ред.-сост. Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 570 с.; Сорокина Т. В. Финансовое обеспечение бюджетного сектора субъектов Российской Федерации (теория, методология, практика): автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10. – Иркутск, 2013. – 36 с.

деятельность по формированию необходимых финансовых ресурсов и процесс финансирования мероприятий¹. Э. В. Пешина и Ю. С. Долганова считают, что финансовое обеспечение – это определение источников финансирования, прогнозирование объема, структуры расходов и результатов². В связи с этим «финансовое обеспечение» в большей степени связано с планированием предоставления финансовых ресурсов, в то время как «финансирование» отражает предоставление субъектом – владельцем финансовых ресурсов субъекту – получателю и расходование последним данных финансовых ресурсов для достижения определенной цели.

Таким образом, в экономической науке не прослеживается дискуссий об определении понятия «финансирование»³. Вместе с тем общая направленность расходования финансовых ресурсов на некие цели в рамках финансирования составляет большинство теоретических позиций в экономической литературе. Это представляется автору абстрактной формулировкой, что может являться причиной возникновения риска снижения эффективности бюджетных расходов. В связи с этим целесообразно исследование уровня взаимосвязи финансовых ресурсов и целей, на достижение которых они направлены в рамках финансирования.

Традиционную модель финансирования, в рамках которой связь между ресурсами и результатами их использования очень слабая, в экономической науке принято называть «затратной»⁴. С точки зрения Л. В. Калимуллина, недостатки затратной модели проявляются в недостаточно высоких результатах деятельности органов власти и в низком качестве управления социально-экономической системой в целом⁵. Это предопределило необходимость поиска более эффективных моделей

¹ Кусмарцева В. С. Финансовое обеспечение долгосрочных целевых программ в России: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – Саратов, 2010. – С. 6.

² Пешина Э. В., Долганова Ю. С. Механизм бюджетирования, ориентированного на результат, в системе бюджетного планирования. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2009. – С. 7.

³ Закирова Э. Р. Финансирование предприятий агропромышленного комплекса: теория, методология, практика: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10. – Екатеринбург, 2019. – 44 с.

⁴ Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 51.

⁵ Калимуллин Л. В. Управление социально-экономической системой субъекта Федерации на основе программно-целевого бюджетирования: теория, опыт, направления развития: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Саратов, 2007. – С. 15.

финансирования. Одной из таких моделей выступает финансирование государственных программ¹.

Основной характеристикой программно-целевого финансирования является наличие заранее определенных социально-экономических эффектов. Финансирование государственных программ относится к известной концепции бюджетирования, ориентированного на результат (далее – БОР), которая во главу угла ставит стратегические цели и тактические задачи, ожидаемые социально-экономические результаты деятельности².

Первые попытки теоретического осмысления программного финансирования предпринимались еще в дореволюционный период³. Планирование государственных расходов, ориентированное на стратегические приоритеты страны, применялось во времена СССР (яркий пример – государственный план электрификации страны, или ГОЭЛРО)⁴. Советскую финансовую науку в данной сфере представляют такие ученые-экономисты, как Б. Г. Болдырев, В. П. Дьяченко, А. М. Александров, А. М. Бирман, Э. А. Вознесенский, А. Г. Зверев, В. В. Лавров, В. В. Новожилов, Г. М. Точильников⁵.

Формирование конкретных целей финансирования в рамках государственных программ позволяет перейти к определению альтернативных способов действий, способствующих достижению этих целей. В США первые попытки внедрения

¹ Ковалева Т. М. Инструменты программно-целевого метода бюджетного планирования // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2014. – № 11 (121). – С. 114–118.

² Бюджетирование, ориентированное на результаты: цели и принципы. – М.: ECORYS: NEI, 2002. – 17 с.

³ Баллод К. Государство будущего. – СПб.: Дело, 1906. – 182 с.

⁴ Галушка А. С., Ниязметов А. К., Окулов М. О. Кристалл роста. К русскому экономическому чуду. – М.: Наше завтра, 2021. – С. 24.

⁵ Болдырев, Г. И. Подоходный налог на Западе и в России. – Л.: Изд-во Сев.-зап. промбюро ВСНХ, 1924. – 274 с.; Дьяченко В. П. К вопросу о сущности и функциях социалистических финансов. – М.: Госфиниздат, 1957. – 192 с.; Александров А. М. Финансы социализма. – М.: Финансы, 1965. – 252 с.; Бирман А. М. Очерки теории советских финансов. – М.: Финансы, 1975. – 207 с.; Вознесенский Э. А. Финансы как стоимостная категория. – М.: Финансы и статистика, 1985. – 157 с.; Зверев А. Г. Записки министра. – М.: Политиздат, 1973. – 270 с.; Финансы и кредит СССР / под ред. В. В. Лаврова. – М.: Финансы, 1972. – 448 с.; Новожилов В. В. Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании. – М.: Наука, 1972. – 432 с.; Точильников Г. М. Социалистические финансы: вопросы теории. – М.: Финансы, 1974. – 207 с.

принципов БОР, предусматривающего программные методы, предприняты в 1950-х годах. Как инструмент планирования его начали использовать в связи с разработкой методологии программного бюджетирования, которая стала известна как «планирование – программирование – бюджетирование» (Planning – Programming – Budgeting, или PPB).

Бюджетные средства распределяются при этом по программам и соответственно по целям, поскольку каждая программа четко направлена на определенную цель. Как отмечает В. Л. Тамбовцев, этим программное финансирование принципиально отличается от затратного бюджетирования, предусматривающего распределение средств по статьям – видам расходов (заработная плата, капитальные вложения и др.)¹. Основной акцент в коммерческих структурах при бюджетировании, ориентированном на результат, как отмечает Е. Н. Никитина, делается на планировании с учетом определения стоимости продукции и только потом – мониторинга и оценки результативности деятельности компаний². В общественном секторе, где внедряются технологии БОР, основное внимание уделяется формализации целей, задач и показателей деятельности. Поэтому в государственных программах в первую очередь акцентируется внимание на мониторинге процессов³.

Коллектив авторов в составе С. Р. Абрамкиной, Л. Б. Владыкиной и А. Н. Лукина отмечает специфику управления программами и проектами в государственных структурах: более жесткое правовое регулирование; строгая субординация; систематическая отчетность; расходование преимущественно бюджетных средств; открытость деятельности; направленность на достижение приоритетных

¹ Тамбовцев В. Л. Целевые программы в Российской Федерации как объекты оценки // Управленец. – 2021. – Т. 12, № 2. – С. 50; о затратном бюджетировании см. также: Файберг Т. В. Развитие теории бюджетирования в сфере государственных (муниципальных) финансов // Baikal Research Journal. – 2019. – Т. 10, № 3. – 10 с.

² Никитина Е. Н. Организация финансирования муниципальной образовательной системы на основе бюджетирования, ориентированного на результат: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – М., 2009. – С. 9.

³ Баева Е. А., Абдуркаримова Л. Г., Черемисина Т. Н. Оценка результатов реализации государственных программ Российской Федерации: учетно-аналитический аспект // Евразийский юридический журнал. – 2019. – № 11 (138). – С. 425–426.

для социума целей; предпочтение социального эффекта перед прибыльностью¹. Отметим и противоречие между программным и функциональными механизмами финансирования, когда может провозглашаться переход на программное управление при сохранении консервативных подходов к текущей деятельности органов власти².

Отмечает несочетаемость ряда элементов программного финансирования с традиционными элементами управления в государственном секторе М. Н. Якимова, по мнению которой сущность проектов и программ в государственной сфере деформируется: негибкая организационная структура; недостаточность профессиональных компетенций; отсутствие объективных показателей эффективности; недостаточность финансирования³.

Среди проблем, встречающихся в органах власти при использовании программного метода финансирования, целесообразно выделить отсутствие увязки целевых индикаторов и выбранных механизмов их достижения. Внедрение инструментария БОР, подчеркивают М. П. Афанасьев и Н. Н. Шаш, направлено на координацию стратегических целей развития государства с тактическими целями каждого отдельного ведомства, с задачами учреждений-поставщиков услуг, показателями их выполнения – с необходимыми финансовыми ресурсами⁴. Финансирование государственных программ представляет собой методологию, обеспечивающую взаимосвязь государственных расходов с результатами программ, разрабатываемых

¹ Абрамкина С. Р., Владыкина Л. Б., Лукин А. Н. Использование проектного метода в государственном и муниципальном управлении: от декларирования к результативности // Социум и власть. – 2019. – № 2 (76). – С. 40.

² Магданов П. В. Интеграция структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению // *Ars Administrandi*. Искусство управления. – 2010. – № 2. – С. 5–15; Лукьяненко З. Б., Югова Н. В. Программно-целевой метод в государственном управлении бюджетной сферой // *Ars Administrandi*. Искусство управления. – 2014. – № 2. – С. 72–78; Жигалов Д. В., Перцов Л. В., Чалая Ю. Ю. Применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике государственного и муниципального управления // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2009. – № 12 (99). – С. 28–45.

³ Якимова М. Н. Проект как инструмент реализации государственной политики в современной России: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – Екатеринбург, 2017. – С. 19.

⁴ Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 51; Afanasiev M., Shash N. Participatory (Initiative) Budgeting in the Russian Federation // M. S. de Vries, J. Nemeč, D. Špaček (eds) *International Trends in Participatory Budgeting*. – Palgrave Macmillan, Cham, 2022. – P. 205–228.

на основе стратегических целей, с учетом приоритетов государственной политики, значимости конечных результатов использования бюджетных средств¹.

Как систему организации государственного управления, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами, определяет программно-целевой подход О. В. Макашина². В свою очередь, системой финансирования государственных программ Л. В. Наумова называет совокупность взаимодействующих субъектов и объектов, позволяющую осуществить выделение финансовых ресурсов при интеграции финансовых и управленческих показателей в оценке результативности реализации государственных программ³. Приведенные определения схожи, при этом определение финансирования совокупностью субъектов и объектов явно требует расширения.

Государственная программа в процессе финансирования в сравнении с традиционным финансированием, утверждает Г. В. Федотова, увязывает компоненты «цели – ресурсы – результаты»⁴. С точки зрения эффективности бюджетного процесса именно государственные программы имеют целый ряд существенных преимуществ, к числу которых относятся четкая привязка к функциональной и ведомственной классификации и сосредоточение ответственности за достижение результатов у конкретного администратора расходования финансовых ресурсов. В связи с этим финансирование государственных программ тесно связано с программным бюджетированием, которое ученые рассматривают как формирование и исполнение бюджета в соответствии с целями и результатами деятельности органов власти⁵.

¹ Афанасьев М. П., Алехин Б. И., Кравченко А. И., Крадинов П. Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Финансовый журнал. – 2010. – № 3 (5). – С. 9.

² Макашина О. В. Бюджетирование, ориентированное на результат // Вестник ИГЭУ. – 2008. – Вып. 1. – С. 1.

³ Наумова Л. В. Развитие системы финансирования государственных программ в области образования и науки Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – М., 2018. – С. 8.

⁴ Федотова Г. В. Программный бюджет в региональном стратегическом планировании // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – Вып. 43. – С. 12.

⁵ См., например: Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России. В поисках «оптимальной децентрализации». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. – С. 227; Симонова Н. Ю. Государственные программы как элемент формирования программного бюджета // Наука о человеке: гуманитарные исследования. – 2014. – № 3. – С. 50–57.

Программным является финансирование, части которого структурированы по мероприятиям государственных программ. Программный бюджет, в отличие от традиционного бюджета, составляется на основе классификации расходов по типам решаемых задач, а не на основе видов расходов. И. Х. Канцур с соавторами к особенностям программно-целевого бюджетирования отнесли высокий уровень контроля над результатами при использовании бюджетных средств, доступность для общества информации о бюджетных расходах и др.¹

По мнению Н. Т. Аврамчиковой, на современном этапе реформирования бюджетного процесса происходит переориентация государственных финансов с управления затратами на управление результатами, что обуславливает среднесрочные параметры планирования, а также оценку и повышение эффективности расходов в бюджетном секторе². Это подтверждает особое значение оценки эффективности финансирования государственных программ в процессе перехода к управлению по результатам в осуществлении бюджетных расходов.

Нельзя не рассмотреть также проектный подход к финансированию, близкий по своему содержанию к программно-целевому. Основные признаки проектов выделил Герд Дитхелм: они новы, ориентированы на результат, ограничены во времени, зависят от наличия ресурсов, характеризуются ответственностью за качество, свободны от иерархических структур, обладают новаторскими подходами. Проектом определяется решение задачи, имеющей определенный срок начала и конца осуществления и требующей использования ресурсов в каждом отдельном, но взаимозависимом действии, которые должны быть завершены для достижения цели. По мнению автора, проект не может быть определен как задача, поскольку он предусматривает решение ряда задач, направленных на достижение конечной цели, ради которой он сформирован и реализуется³.

¹ Kantsur I. H., Hats L. Ye., Kharchenko T. B. [et al.]. Application of the Program-Target Method in Budget Management // International Journal of Management. – 2020. – Vol. 11, iss. 5. – P. 1027–1035.

² Аврамчикова Н. Т. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – С. 7.

³ Дитхелм Г. Управление проектами: в 2 т. Т. 1. – СПб.: ГП Техн. кн., 2004. – 389 с.

Клиффорд Ф. Грей и Эрик У. Ларсон к признакам проекта относят такие: цель, разнообразие участников, выполнение чего-то нового, особые требования ко времени, затратам и качеству. Проект определяется как комплексное, неповторяющееся, одномоментное мероприятие, ограниченное по времени, бюджету, ресурсам, а также четкими указаниями по выполнению¹. Приведенное определение проекта как мероприятия представляется автору достаточно узким: проекты, как правило, включают не одно мероприятие, а целый комплекс. Кроме того, проекты в государственном секторе зачастую не являются одномоментными, а выполняются на протяжении нескольких лет.

Реализуемые в Российской Федерации национальные, федеральные и региональные проекты не имеют собственных доходов, поскольку финансовые ресурсы поступают в них в порядке перераспределения доходов других субъектов экономической системы. Проект, подтверждает О. И. Баркова, представляет собой финансовое понятие, поскольку реализуется в сфере распределения и перераспределения денежных средств². В связи с этим финансирование проектов близко по содержанию к финансированию государственных программ, но не тождественно ему³.

Таким образом, финансирование государственных программ осуществляется в той части системы финансов, где расходуются централизованные денежные фонды. Финансирование государственной программы, в отличие от традиционного затратного финансирования, предусматривает целевой характер, ориентировано на стратегические приоритеты государства или региона и предполагает прозрачный мониторинг достижения значимых общественных результатов. В рамках финансирования государственной программы обеспечивается координация расходования бюджетных ресурсов и достижения целей государственной политики. С финансовой точки зрения государственная программа представляет собой совокупность расходов, осуществление которых обеспечивает достижение заранее определенной

¹ Грей К. Ф., Ларсон Э. У. Управление проектами. – М.: Дело и Сервис, 2003. – С. 17.

² Баркова О. И. Финансовое обеспечение национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – Волгоград, 2008. – С. 13.

³ Махнев Д. В. Проектное управление инновациями на региональном уровне: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – СПб., 2015. – 217 с.

цели, соответствующей стратегическим приоритетам социально-экономического развития Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

На основании изложенного и в соответствии с устоявшимися в экономической науке теоретическими представлениями финансирование государственной программы – это совокупность взаимосвязанных элементов «цель» – «ресурсы» – «результаты». При этом к настоящему времени не сформированы подходы к определению уровня взаимосвязи названных элементов. Это в совокупности с часто формальными формулировками целей и целевых показателей государственных программ создает риски для реализации потенциала программно-целевого метода финансирования. В связи с этим актуальным направлением развития представлений о финансировании государственных программ является исследование согласованности финансирования государственной программы и его целей, от уровня такой согласованности зависит эффективность расходования бюджетных средств.

1.2 Эффективность и логическая структура финансирования государственной программы

Эффективность финансирования государственных программ целесообразно рассматривать с учетом опыта реализации в субъектах Российской Федерации программных документов различных видов. Началом программно-целевого финансирования на уровне субъектов Российской Федерации следует считать внедрение в 1995 году программ социально-экономического развития (далее – программа СЭР), которые были направлены на определение среднесрочных приоритетов, что позволило планировать бюджетные расходы с приоритетными задачами социально-экономического развития¹. Вместе с тем программы СЭР нельзя в полной мере считать государственными программами, поскольку они, задавая общие

¹ О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федер. закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ.

направления, не являлись расходными обязательствами, а их мероприятиям не соответствовали статьям бюджетов субъектов Российской Федерации.

Следующим этапом бюджетных реформ в России стало применение федеральных целевых программ (далее – ФЦП) и областных целевых программ (далее – ОЦП)¹. Финансирование мероприятий ФЦП и ОЦП, в отличие от программ СЭР, включалось в федеральный и региональный бюджеты и было сосредоточено на важнейших, преимущественно инвестиционных и научно-технических, проектах развития. ФЦП и ОЦП отличались адресностью финансирования, возможностью применения экспертных оценок при рассмотрении результатов их реализации.

Ряд исследователей, среди которых В. С. Кусмарцева, определяет долгосрочные целевые программы, к которым относятся ФЦП и ОЦП, как систему взаимосвязанных по ресурсам, исполнителям и срокам мероприятий органов власти публично-правовых образований, нацеленных на реализацию приоритетных интересов страны или ее составляющих территорий в области развития экономики на инновационной основе, человеческого потенциала и обеспечения социальной стабильности в долгосрочной перспективе².

Учеными-экономистами по итогам анализа результатов реализации ФЦП и ОЦП на протяжении нескольких лет отмечена низкая эффективность их финансирования³. М. П. Афанасьев и И. В. Кривоногов считают, что накопленный в Российской Федерации опыт реализации целевых программ нельзя напрямую переносить на принципы БОР⁴. Действительно, ФЦП и ОЦП были избирательны в объектах финансирования и далеки от теоретических представлений об эталонной государственной программе. В условиях назревшей к середине 2000-х годов необходимости повышения результативности финансирования в государственном секторе одним из важных элементов бюджетной реформы стал переход к многолетнему бюджетному

¹ О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»: постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594.

² Кусмарцева В. С. Финансовое обеспечение долгосрочных целевых программ в России: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – Саратов, 2010. – С. 6.

³ Петров А. Н., Шуртаков К. В., Малков С. Ю. Об оценке социально-экономической эффективности федеральных целевых программ // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2012. – № 6. – С. 54–70.

⁴ Афанасьев М. П., Кривоногов И. В. Модернизация государственных финансов. – 2-е изд. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – С. 51.

планированию, поскольку годовой цикл бюджетных планов вступал в противоречие с идеологией программно-целевого метода финансирования.

В 2004 году начали применяться доклады об основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (далее – ДРОНДы), а в 2005 году – ведомственные целевые программы (далее – ВЦП)¹, которые содержали комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на решение задач, описываемых измеряемыми индикаторами. При этом ВЦП была документом, устанавливающим цели, результаты и порядок деятельности главного распорядителя средств бюджета, направленной на достижение целей, предусмотренных ДРОНДом². Тем самым связка «ВЦП – ДРОНД» стала попыткой осуществления координации приоритетов социально-экономической политики регионов с бюджетными расходами. ВЦП, как правило, утверждались на уровне внутренних приказов исполнительных органов власти, а не областными законами и не решениями региональных правительств. То есть не обладавшие достаточным влиянием ВЦП не формировали направления бюджетных расходов в среднесрочном горизонте планирования, которое фактически продолжило определяться в рамках консервативного бюджетного процесса.

С 2010 года началась реализация государственных программ³. Принятие федерального бюджета на 2014–2016 годы с преимущественно программной структурой расходов ознаменовало начало современного этапа бюджетной реформы в России⁴. В работах ученых-экономистов применяется множество близких по содержанию понятий: «программа», «целевая программа», «целевая комплексная программа»,

¹ О внесении изменений в положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования: постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2004 г. № 838; Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ: постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239.

² Яруллин Р. Р. Реализация и оценка эффективности программно-целевого формирования бюджета Республики Башкортостан как фактор повышения эффективности управления ее общественными финансами // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». – 2014. – № 4. – С. 331–339.

³ Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 02 августа 2010 г. № 588.

⁴ О внесении изменений в статьи 179 и 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 183-ФЗ; Бушмин Е. В. Программное будущее российского бюджета // Федерализм. – 2014. – № 4 (76). – С. 7–20.

«государственная программа», «межотраслевая программа» и др.¹ Автор согласен с позицией Б. А. Райзберга и А. Г. Лобко, считающих, что эти понятия не вполне идентичны, но их объединяет общее базовое понятие «целевая программа»². Действительно, понятие «целевая программа» является исходной категорией программно-целевого финансирования. Государственная программа по своей природе является целевой. Значит, финансирование государственных программ сопоставимо с финансированием обозначенных нами программ других видов, особенно при ретроспективном рассмотрении, когда типы программ могут считаться некими этапами развития института государственных программ и метода финансирования в государственном секторе.

Как отмечает Д. Ю. Ноженко, по своему содержанию, структуре, назначению, объекту управления, используемым инструментам, взаимодействию с бюджетом и полномочиям государственные программы существенно отличаются от ранее применявшихся долгосрочных целевых программ и ВЦП³. Наиболее существенным отличием государственной программы считается глубокая интеграция достижения целей развития и финансовых инструментов⁴. Но достаточна ли эта интеграция?

В экономической науке общепризнано, что программно-целевой метод предусматривает взаимосвязь бюджетных расходов и достигнутых результатов. Государственная программа увязывает элементы «цели» и «ресурсы» при определении стратегических, общественно значимых приоритетов. Но какова взаимосвязь названных элементов? В этом состоит направление развития устоявшихся теоретических подходов к финансированию государственных программ. Подтверждается данный вывод тем, что одновременно с общим признанием основных представлений о программно-целевом финансировании, общем соответствии им существующих

¹ Каратаева Г. Е., Фесик С. В. Государственные программы как инструмент реализации бюджетной политики // Инновационное развитие экономики. – 2014. – № 6. – С. 64–70.

² Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление. – М.: ИНФРА-М, 2002. – С. 27.

³ Ноженко Д. Ю. Модель адаптации субъекта федерации в динамично меняющихся условиях: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Екатеринбург, 2016. – С. 10.

⁴ Шаш Н. Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ // Финансовый журнал. – 2011. – № 2 (8). – С. 55–64.

программных документов ученые-экономисты часто критикуют результаты реализации государственных программ субъектов Российской Федерации.

Е. В. Езангина и О. С. Громышова выделяют следующие проблемы финансирования государственных программ регионального уровня: недостаточность финансирования; избыточность состава индикаторов, многочисленность показателей; нереалистичность целей; нивелирование обстоятельств и рисков; невозможность изменения финансирования¹. При этом финансирование государственных программ не всегда является недостаточным, не менее важной становится проблема избыточного финансирования. Например, в той или иной государственной программе цели могут быть сформулированы формально, но предусмотрен значительный объем бюджетного финансирования. Проблема показателей существует, поскольку в государственных программах субъектов Российской Федерации часто наблюдается избыточное количество целевых показателей, часто слишком общих или мелких.

Несовершенство существующих требований к программному финансированию предопределяет исключительно ресурсный, бюджетно-распорядительный смысл государственных программ, являющихся сегодня документами планирования бюджетных ассигнований, не всегда явно взаимосвязанными со стратегическими приоритетами². Это реализация базовой роли государственной программы как финансового института, необходимой для выполнения требований бюджетного законодательства (формирование по государственным программам). При этом более сложное качество государственной программы как организационно-финансового механизма, обеспечивающего взаимосвязь бюджетных расходов и ожидаемых результатов их использования, влияние на эффективное достижение целей приоритетных направлений социально-экономического развития, признать достигнутым к настоящему времени не представляется возможным, что значительно повышает бюджетные риски³.

¹ Езангина И. А., Громышова О. С. Направления совершенствования системы мониторинга государственных программ социально-экономического развития России // Финансы: теория и практика. – 2020. – Т. 24, № 5. – С. 117.

² Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р.

³ Бигдай О. Б., Зенченко С. В., Кобрянова С. В. Развитие методических подходов к управлению бюджетными рисками // Вестник СевКавГТИ. – 2016. – Вып. 3 (26). – С. 7–17.

Автор отмечает незавершенный переход к программному финансированию государственных расходов по результатам от консервативной модели бюджетирования, в формате которого до сих пор реализуются отдельные программы¹. Это подтверждает Г. М. Кулаченко, по мнению которой проводимые реформы не решили проблем бюджетной системы страны, не обеспечив в первую очередь реализацию ее ключевого принципа – перехода от управления бюджетными затратами к управлению результатами². Причины низкого качества финансирования государственных программ многообразны и связаны со спецификой и консерватизмом технологий деятельности органов власти, деловой традицией и поспешным переходом на всеохватывающий принцип финансирования государственных программ: начиная с 2014 года государственными программами стало необходимо определять даже текущую деятельность профильных ведомств³.

Программная деятельность по своей природе направлена на достижение стратегической цели, создание нового качества и уникального результата, достижение которых обеспечено необходимым набором механизмов, 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. Подмена понятий, когда фактическое традиционное бюджетирование текущей деятельности называется государственной программой, в конечном счете несет угрозу уровню качества жизни людей – получателей результатов государственных программ.

Е. А. Фомина и Ю. В. Ходковская отмечают, что практика применения программно-целевого подхода к государственному регулированию в Российской Федерации неидеальна: это проявляется в дублировании мероприятий в рамках

¹ Шаш Н. Н., Бородин А. И., Татуев А. А. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политики России // *Terra Economicus*. – 2013. – Т. 11, № 4, ч. 2. – С. 145–152.

² Кулаченко Г. М. Межбюджетные отношения в условиях реформирования бюджетного процесса: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – Тюмень, 2005. – С. 10.

³ Беляева О. И. Практические рекомендации по повышению эффективности государственных программ Российской Федерации // *Евразийский союз ученых*. – 2015. – № 9 (18). – С. 38–42.

различных программ, хроническом недофинансировании, запаздывании реализации, неэффективном контроле достижения целей¹. Более категоричных оценок придерживается А. И. Мастеров, который считает, что к настоящему времени не достигнута основная цель перехода к программному финансированию – увязка бюджетных ассигнований с конкретными показателями и мероприятиями². Действительно, процесс внедрения программно-целевых подходов в российскую практику по-прежнему носит формальный характер. Государственные программы на практике оказываются скорее декларациями о намерениях. Поспешный переход на программно-целевой принцип формирования бюджетов вылился в неоправданное определение программной – текущей деятельности ведомств.

По мнению И. В. Стародубровской, от того, каким образом будет организован процесс внедрения механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, во многом зависит, насколько эффективно они будут использоваться на практике и не превратятся ли они в формальность, никак не влияющую на процесс принятия решений³. С точки зрения М. И. Канкуловой и Н. Г. Ивановой, реализации назначения программного бюджета ключевым механизмом государственного финансового развития препятствуют следующие ограничения: затруднена корреляция целей, задачи показателей; нет эффективной координации между ответственными исполнителями; отсутствует положительная динамика отдельных показателей при росте финансовых параметров их обеспеченности; установлено избыточное количество целевых индикаторов, что противоречит принципам необходимости и достаточности⁴. Отметим, что проблема согласованности динамики ожидаемых конечных результатов и объемов финансирования государственных программ подробно изучена в главе 2.

¹ Фомина Е. А., Ходковская Ю. В. Финансово-экономические и организационно-правовые формы обеспечения эффективности реализации государственных программ: отечественный и зарубежный опыт // Экономика и управление. – 2017. – № 3(147). – С. 114.

² Мастеров А. И. Программно-целевое бюджетирование как эффективный инструментальный государственных программ // Финансовая жизнь. – 2019. – № 4. – С. 87.

³ Стародубровская И. В. Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации. – М.: ИЭПП, 2008. – С. 133.

⁴ Канкулова М. И., Иванова Н. Г. Государственная программа и проектный подход в бюджетном планировании в Российской Федерации // Экономические науки. – 2019. – № 12 (181). – С. 17.

По мнению В. В. Климанова, несмотря на то, что государственные программы являются документом стратегического планирования и имеют долгосрочный характер, они как на федеральном, так и на региональном уровне избыточно часто корректируются¹. Так, на одну государственную программу в среднем приходится три корректировки за один финансовый год. Автору представляется, что корнем проблемы здесь является не количество изменений, а необходимость этого. Поскольку государственные программы могут включать общее финансирование и текущие расходы, необходимость их уточнения необоснованно повышается. Позднее распределение и доведение до субъектов субсидий из федерального бюджета требует изменений в принятые государственные программы в течение финансового года.

Для полноценного использования потенциала «программного» бюджета, отмечает А. М. Лавров, необходимо решить ряд проблем, обусловленных невысоким качеством самих государственных программ², то есть основная критика должна быть адресована не собственно бюджету, а государственным программам, качество которых остается низким³. Приведенные критические выводы дополняются выводами из отчета Счетной палаты Российской Федерации, согласно которому государственные программы содержат системные недостатки, в том числе отсутствие целевых показателей или несоответствие их значений показателям документов стратегического планирования, неконкретность целей, несогласованность целей и задач, слабовыраженную или заниженную динамику показателей, избыточное их количество⁴.

¹ Климанов В. В. Государственные программы и их место в системе госуправления // Бюджет. – 2019. – № 10. – URL: <https://bujet.ru/article/389775.php> (дата обращения: 12.10.2022).

² Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России. В поисках «оптимальной децентрализации». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. – С. 236.

³ См., например: Дорофеев М. Л. Проблемы реализации программно-целевого метода бюджетных расходов в Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2020. – Т. 30, № 1. – С. 13–21; Запорожан А. Я. Проблемы формирования государственных программ // Управленческое консультирование. – 2016. – № 7. – С. 51–61; Лавров А. М., Бегчин Н. А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. – 2016. – № 4. – С. 3–12.

⁴ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2019 год, утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 18 сентября 2020 г. № 47К (1420)).

Проблемы финансирования государственных программ во многом повторяющиеся и дополняющие друг друга в рассмотренных работах ученых-экономистов, целесообразно сгруппировать (таблица 2).

Таблица 2 – Основные проблемы финансирования государственных программ

Проблема финансирования государственных программ	Положение методических рекомендаций Минфина РФ ¹
Нереалистичность целей, нивелирование рисков	Цель определяет конечные результаты программы
Совокупность задач, не приводящих к достижению целей	Достижение цели обеспечивается решением задач
Недостаточность финансирования для решения задач и достижения целей	Финансирование обосновано с точки зрения достижения целей
Отсутствие связи бюджетных ассигнований с мероприятиями, несоответствие показателей задачам и мероприятиям	Набор мероприятий необходим и достаточен для достижения целей и задач
Занижение целевых значений и завышение сроков контрольных событий по причине самостоятельного включения исполнителями показателей в государственную программу	Показатели формируются по принципам необходимости и достаточности для достижения целей и решения задач
Отсутствие положительной динамики показателей при росте финансирования	Финансирование уточняется в увязке с ожидаемыми результатами реализации и целевыми показателями программ при формировании проекта закона о бюджете
Избыточное количество показателей	
Невыполнение одних показателей, перекрываемое выполнением других	
Примечание – Составлено автором.	

Данные таблицы 2 показывают внушительность требующих решения проблем. Автор посчитал целесообразным представить проблематику при сопоставлении с методическими рекомендациями, согласно которым формируются государственные программы. Каждой из групп проблем соответствует то или иное положение существующего методического обеспечения, отмеченные проблемы так или иначе регламентированы в официальном методическом обеспечении. Это демонстрирует необходимость актуализации теоретических и концептуальных подходов к эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации. Совокупность выявленных проблем финансирования государственных программ обнаруживает их ключевую направленность.

¹ О Методических рекомендациях по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ: письмо Минфина России от 30 сентября 2014 г. № 09-05-05/48843.

Как установлено автором, преимущественно эти проблемы связаны:

- 1) с низким качеством целеполагания государственных программ;
- 2) недостаточностью или избыточностью финансирования;
- 3) несогласованностью целей и финансирования государственных программ.

Отметим здесь, что первая и вторая группы есть следствие третьей группы выявленных проблем – несогласованности финансирования и его целей, что подтверждает выводы, сделанные автором в параграфе 1.1.

Далее определим базовый методологический инструментарий рассмотрения финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации. Научный подход принято понимать как позицию исследователя при изучении реального объекта. Метод познания – совокупность мыслительных приемов, способов и практических процедур по сбору, обработке и представлению информации, необходимой для решения определенных задач¹. Методология исследования в общем понимании представляет собой систему принципов, подходов, методов и процедур научной деятельности.

Использование элементов *когнитивного подхода* в развитии теории и методологии управления финансами, считает О. В. Глушакова, предполагает формирование у экономических субъектов новых ценностных ориентиров с целью оценки результатов деятельности, своей роли в устойчивом развитии общества, направленном на сохранение окружающей среды и обеспечение высокого качества жизни². В отношении финансирования государственных программ когнитивный подход неприменим в достаточной мере, поскольку не охватывает в должной степени все компоненты системы финансирования, а также их взаимосвязи.

Системный подход и методы исследования могут быть использованы, когда стоит задача повышения эффективности использования наличных ресурсов для решения определенных задач. Систему следует определять как организованный комплекс средств достижения общей цели. Такой комплекс имеет в общем случае

¹ Анимица Е. Г., Силин Я. П., Сбродова Н. В. Теории регионального и местного развития. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2015. – С. 14.

² Глушакова О. В. Публичное управление общественными финансами в сфере культуры. – Новосибирск: Изд-во НГТИ, 2020. – С. 29.

иерархическую структуру, где каждый из элементов по ступеням иерархии является средством достижения цели элемента более высокого уровня¹. Государственные программы, считают М. А. Екатериновская, О. В. Орусова, Н. В. Тшададзе, К. В. Хаустова, являются инструментом достижения стратегической цели, позволяющим зафиксировать достигнутые результаты и уровень затрат, и при этом продемонстрировать структурный анализ процессов и пропорций финансирования². В связи с этим финансирование государственной программы может быть рассмотрено как система. Именно на основе системного подхода производится структурирование финансовых объекта и субъекта, устанавливается характер их взаимодействия. При этом каждый из элементов изучаемой системы наделен соответствующими функциями, что требует расширения системного подхода.

Функциональный подход, считает Ю. А. Демидов, заключается в рассмотрении основных функций экономического процесса, а именно планирования, организации и координации, мотивации, учета, контроля, аудита и оценки результатов, с целью определения его качества³. Так, С. В. Кадомцева отмечает, что при перераспределении в рамках государственных программ денежных средств государство выполняет широкий круг функций, при этом в отношения вступают все участники общественного воспроизводства⁴.

При рассмотрении финансирования государственных программ нельзя не учесть его динамичный характер. В рамках *процессного подхода* финансирование распределяется на подпроцессы с целью обеспечения качества управления каждым из них. Процесс как элемент объекта системы управления представляет собой совокупность действий (операций), посредством которых субъект управления воздействует на ее объект в целях получения запланированных результатов. С позиции

¹ Клиланд Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление / пер. с англ. – М.: Советское радио, 1974. – С. 32.

² Ekaterinovskaya M. A., Orusova O. V., Tshadadze N. V., Haustova K. V. The Program-Oriented Management in the Public Sector: Development Tools // Socio-economic Systems: Paradigms for the Future / E. G. Popkova, V. N. Ostrovskaya, A. V. Bogoviz (eds). – Springer, Cham, 2021. – P. 1602.

³ Демидов Ю. А. Системный, функциональный и процессный подходы к функционированию органов исполнительной власти в условиях ориентации их деятельности на конечные результаты // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2009. – № 16 (49). – С. 29–33.

⁴ Кадомцева С. В. Государственные финансы. – М.: ИНФРА-М, 2009. – С. 208.

процессного подхода возможно рассмотрение этапов, выявление проблем взаимодействия субъектов финансирования и воздействия на объект финансирования.

Развивая методологический процессный подход, коллектив авторов в составе А. Е. Судаковой, Г. А. Агаркова и Е. Г. Князевой на каждом из этапов бюджетного процесса выделяет соответствующие подпроцессы, осуществляемые определенным специфическим набором участников того или иного этапа бюджетного процесса¹. *Структурно-функциональный* подход позволяет рассматривать финансирование государственных программ как совокупность структурированных отношений, которые обеспечивают, упорядочивают и создают условия для эффективного взаимодействия участников процесса². При этом каждый элемент такой системы имеет свое функциональное значение, а понятие функции в данном контексте подвергается рассмотрению:

1) с позиций внутреннего аспекта – как назначение одного из элементов некоторой системы по отношению к другому элементу или системе в целом, поскольку функция каждого элемента определяется структурой системы;

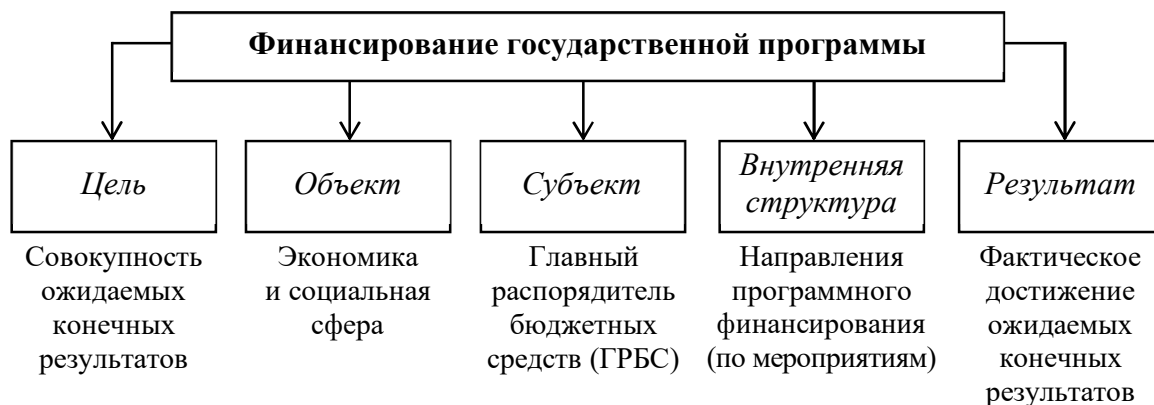
2) внешнего аспекта – как свойство отношений системы в целом с окружающей ее средой с отвлечением от внутреннего содержания данной системы.

Автор считает, что при исследовании финансирования государственных программ целесообразно применение структурно-функционального подхода в сочетании с различными научными методами. В связи с этим финансирование государственной программы рассмотрим далее по его логической структуре (рисунок 1) и проанализируем каждый из ее элементов. *Цель* определяется как универсальное понятие, означающее ожидаемый результат направленных действий. В то же время цель есть мотив деятельности и средство интеграции отдельных действий, составляющих единую целостную систему. Именно синтез понятий «программа» и «цель» образует в своем единстве категорию «программно-целевая деятельность» с модификациями «программно-целевые методы», «программно-целевое управление»,

¹ Судакова А. Е., Агарков Г. А., Князева Е. Г. Бюджетная система Российской Федерации. – Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2018. – С. 84.

² Каплина А. В. Структурно-функциональный подход к развитию региональной системы финансирования кластерных проектов // Вопросы регулирования экономики. 2013. – Т. 4, №4. – С. 113.

«целевые программы»¹. Сочетание слов «программность» и «целенаправленность» позволяет преобразовать круг программных действий в совокупность четко целеориентированных мер. Такие меры образуют целенаправленный программно-целевой комплекс, в котором цель становится, с одной стороны, главным ориентиром, а с другой – связующим звеном всей системы действий.



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 1 – Взаимосвязь основных элементов финансирования государственной программы

Программно-целевая деятельность представляет систему намечаемых, подлежащих осуществлению мер, действий, проведение которых призвано обеспечить достижение единой, заранее поставленной цели. Но всегда ли такая цель может быть единой? На практике государственные программы включают сложные комплексы мероприятий широкого спектра, единая цель реализации которых может быть сформулирована только в общем, формально. При этом Б. А. Райзберг отмечает, что программно-целевой метод подразумевает не однонаправленное движение от заданных, заранее определенных целей – к мерам и от них – к необходимым ресурсам. В основу государственной программы положено представление о двунаправленном движении: от целей – к средствам их достижения и от средств – к целям, определенным исходя из имеющихся ресурсов. Цель, полагает ученый-экономист, первична лишь в том отношении, что она вытекает из программной проблемы и задает общую направленность программных действий, их ориентацию на решение проблемы².

¹ Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление. – М.: ИНФРА-М, 2002. – С. 6.

² Там же. С. 9.

Автор не в полной мере согласен с рассмотренной позицией. Действительно, параметры цели государственной программы зависят от ресурсных возможностей. Часто, например в случае секвестра отдельных бюджетных статей, при сокращении объема финансирования государственной программы неизбежно пересматриваются ее целевые показатели. Но при этом цель государственной программы может быть только первичной по отношению к финансированию. Утрата целью первичности создает неопределенность понимания эффективности финансирования государственной программы, поскольку при равнозначности моделей «от цели – к финансированию» и «от финансирования – к цели» появляются критические риски для реализации потенциала финансирования государственных программ, которые становятся формальными документами при сохранении затратной системы.

Программно-целевой метод призван не только ориентировать используемые средства на достижение программных целей, но и четко взаимно согласовывать цели и средства. Связующим звеном служит совокупность мер, действий, направленных на решение программной цели. Построение системы управления развитием экономики, отмечает С. Ю. Глазьев, предполагает формирование системы стратегического планирования, включающей приоритеты экономического и научно-технического развития и выработку программ их реализации¹. В связи с этим необходимо обратить внимание на целеполагание как определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития, согласно которым разрабатываются и финансируются государственные программы субъектов Российской Федерации².

Далее сгруппируем основные источники стратегических приоритетов социально-экономического развития регионов.

К первой группе относятся национальные цели развития, раскрытые в национальных и федеральных проектах³. Вторую группу приоритетов развития регионов составляют показатели оценки эффективности деятельности глав субъектов

¹ Глазьев С. Ю. Управление развитием экономики. М.: Издательство Московского университета, 2019. – С. 502.

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

³ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474.

Российской Федерации¹. Целевые значения данных показателей перечня ежегодно доводятся до каждого из регионов для их достижения, ход которого контролируется на федеральном уровне. Третьим источником приоритетов является стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Очевидно, что финансирование государственных программ может быть эффективным только в случае, когда оно направлено на достижение конкретной цели. При этом цели многих реализуемых в настоящее время государственных программ субъектов Российской Федерации преимущественно не являются конкретными, предусматривая общие формулировки: «развитие...», «содействие...», «реализация политики...» и др. (приложение А). М. А. Смирнов отмечает отсутствие в государственных программах явной формализованной конкретной цели, обоснования мероприятий, объемов их финансирования и целевых индикаторов, увязки целевых индикаторов и инструментов их достижения².

Одной из основных угроз для эффективности государственных программ является именно размытость цели государственной программы, влекущая за собой низкий уровень или отсутствие согласованности между финансированием государственной программы и его целями. Отсутствие конкретной цели приводит к ситуациям, когда финансированием государственной программы неоправданно определяется процессное (затратное, текущее) финансирование деятельности органов власти и учреждений. Следствием этого становится недофинансирование или избыточное финансирование решения тех или иных задач³.

Решением данной проблемы автору представляется переход от цели финансирования государственной программы к ожидаемым конечным результатам реализации государственной программы, предполагающим конкретную характеристику результата, целевое значение и точный срок его достижения. В отличие

¹ Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 04 февраля 2021 г. № 68.

² Смирнов М. А. Повышение эффективности реализации государственных программ за счет проектного подхода // Финансы и кредит. – 2016. – № 35. – С. 38.

³ Афанасьев М. П., Беленчук А. А., Шаш Н. Н. Новый порядок управления государственными программами // Финансы. – 2021. – № 7. – С. 8–15.

от единой цели государственной программы ожидаемых конечных результатов может быть несколько, что соотносится с большим количеством видов включаемых в государственные программы мероприятий.

Объектом финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации выступают экономика и социальная сфера региона, в рамках которых решаются проблемы и задачи развития, соответствующие интересам граждан. При этом необходимо учитывать разграничение полномочий федерального и регионального уровней власти и определение направлений и возможности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации.

К **субъектам** финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации относятся участники следующих этапов бюджетного процесса: принятие решений о предоставлении финансирования; предоставление финансирования; фактическое осуществление финансирования; получение финансирования¹. Субъектами финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации являются: высшее должностное лицо; законодательные органы; исполнительные органы государственной власти; главные распорядители бюджетных средств; получатели бюджетных средств. В рамках государственных программ субъекта Российской Федерации основными участниками определяются ответственный исполнитель (осуществляет разработку и координацию реализации государственной программы), исполнитель государственной программы (принимает участие в реализации мероприятий государственной программы).

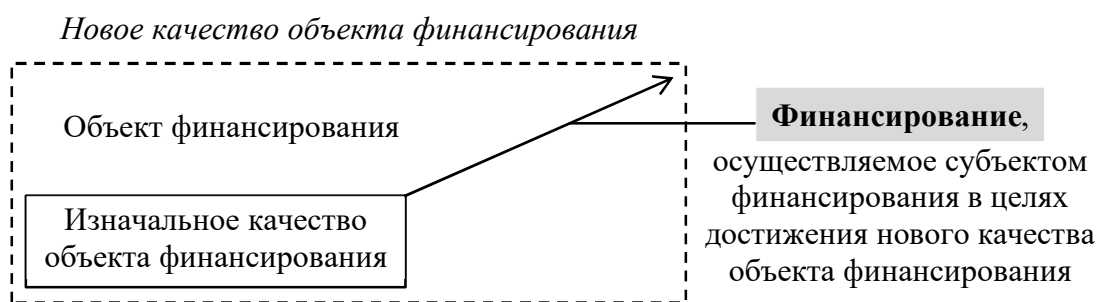
Внутренняя структура финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации может быть основана на нескольких принципах. Обычно направления финансирования соответствуют пунктам плана мероприятий государственной программы. Финансирование государственных программ осуществляется

¹ Об утверждении Порядка составления проекта областного бюджета и проекта бюджета государственного внебюджетного Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области на очередной финансовый год и плановый период: постановление Правительства Свердловской области от 03 июня 2014 г. № 472-ПП; О бюджетном процессе в Свердловской области: обл. закон от 25 ноября 1994 г. № 8-ОЗ; Рожков Ю. В., Соломко М. Н. Управление общественными финансами и сервисная концепция государства // Экономика и предпринимательство. – 2015. – Т. 12, № 1. – С. 1168–1173.

по мероприятиям, каждому из которых (или группе мероприятий) в расходной части бюджета субъекта Российской Федерации соответствует отдельная целевая статья. Выделяются также следующие направления финансирования государственной программы: капитальные вложения; научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы; прочие нужды. Финансирование государственной программы субъекта Российской Федерации структурируется по таким источникам, как федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации (в том числе субсидии местным бюджетам), местный бюджет, внебюджетные источники.

Кроме того, структурирование финансирования государственной программы осуществляется по разделам, подразделам, целевым статьям, группам и подгруппам видов расходов классификации бюджетных расходов. Вместе с тем данное распределение бюджетных ассигнований осуществляется в рамках бюджета субъекта Российской Федерации и может не включаться в государственную программу.

Результатом финансирования государственной программы является достижение ее целей. Как было отмечено, основные проблемы финансирования государственных программ связаны с неконкретностью целей и недостаточной согласованностью целей и финансирования. В связи с этим рассмотрим результат финансирования отдельного мероприятия (рисунок 2) и государственной программы, включающей комплекс мероприятий.

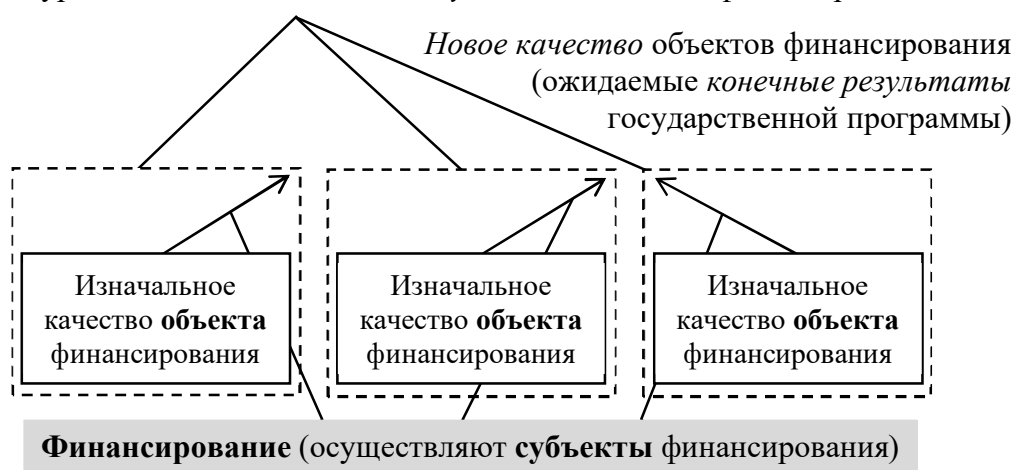


Примечание – Составлено автором.

Рисунок 2 – Схема финансирования отдельного программного мероприятия

В случае финансирования комплекса мероприятий связь целей и финансирования становится менее очевидной (рисунок 3).

Цель финансирования программы
(как комплекса мероприятий) – достижение запланированного уровня *нового качества совокупности объектов* финансирования



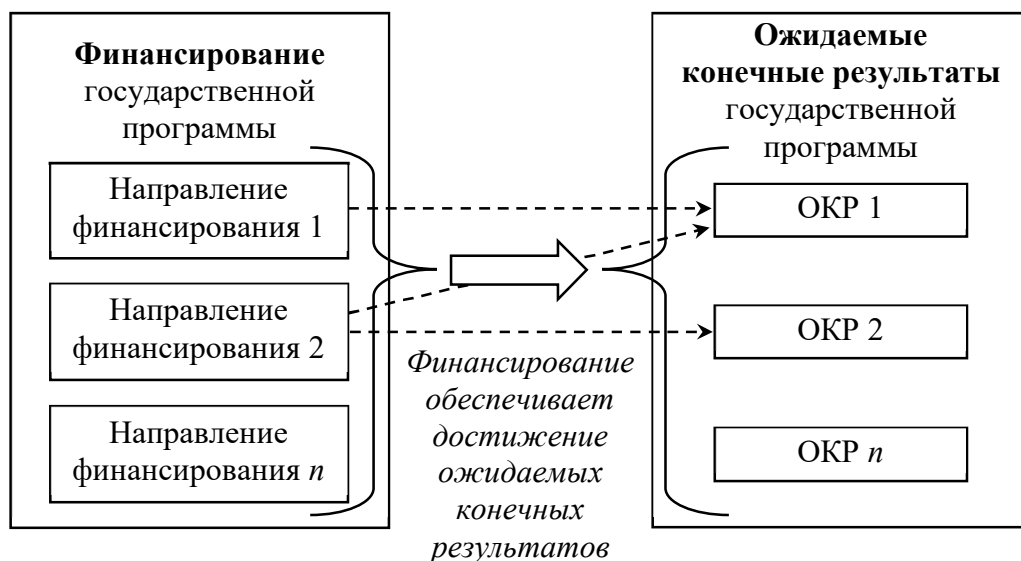
Примечание – Составлено автором.

Рисунок 3 – Финансирование программы как комплекса мероприятий

Расходование финансовых ресурсов в обоих случаях осуществляется субъектом финансирования с целью достижения нового качества объекта финансирования. При финансировании отдельного мероприятия взаимосвязь цели и ресурсов очевидна, зависимость уровня качества объекта финансирования от финансирования в этом случае является прямо пропорциональной. При финансировании государственной программы как комплекса мероприятий критически возрастают риски утраты взаимосвязи между ожидаемыми конечными результатами (целями) и финансированием. По указанной причине существуют государственные программы, включающие декларативные цели и текущее финансирование ведомств. Выявленные противоречия подтверждают необходимость дополнения общепринятых теоретических представлений о финансировании государственной программы, при котором целевой характеристикой нового качества объекта финансирования выступает не абстрактная «цель», а совокупность конкретных ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы.

В случае финансирования государственной программы также целесообразно установление взаимосвязи между ожидаемыми конечными результатами и финансированием государственной программы. Качество этой взаимосвязи отвечает

на вопрос, в какой степени финансирование обеспечивает достижение совокупности всех ожидаемых конечных результатов государственной программы (рисунок 4).



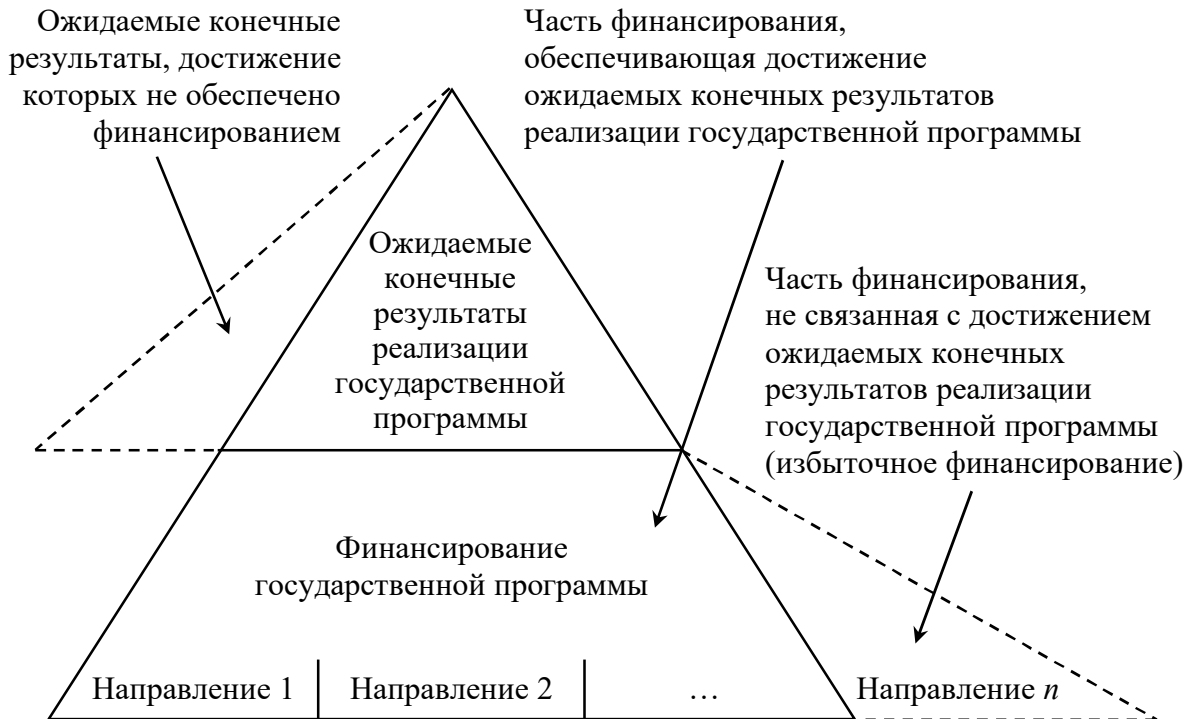
Примечание – Составлено автором.

Рисунок 4 – Взаимосвязь финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы

Содержанием рисунка 4 обосновывается трансформация классического для представлений о программно-целевом подходе набора элементов «цели – средства» в схему «ожидаемые конечные результаты – направления финансирования». При этом совокупность элементов финансирования государственной программы обеспечивает достижение ожидаемых конечных результатов: на рисунке 5 продемонстрировано, что часть финансирования, не направленная на достижение того или иного ожидаемого конечного результата государственной программы, является избыточной, необоснованно снижая эффективность финансирования государственной программы и бюджетных расходов.

Как отмечалось, основные положения программно-целевого метода финансирования не вызывают споров среди ученых-экономистов. Так, выделение признаков финансирования государственных программ, отличающих его от традиционного, встречается в финансовой научной литературе редко. В качестве опорного автором использован подход Б. А. Райзберга и А. Г. Лобко, относящих к признакам программно-целевого финансирования развитость целеполагания и целеобоснования,

программные мероприятия, направленные на достижение цели, особенности планирования ресурсного обеспечения, объективную оценку эффективности использования ресурсов¹.



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 5 – Взаимосвязь направлений финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы

Как доказывает накопленная практика финансирования государственных программ, соответствие названным признакам (наличие цели, плана мероприятий и ресурсного обеспечения) не исключает случаев, когда финансирование государственной программы неоправданно становится совокупностью текущих ежегодных расходов ведомств и учреждений. При этом оценка эффективности сама по себе не может являться отдельным признаком финансирования государственной программы, поскольку целесообразна при рассмотрении результатов любой деятельности. В связи с этим автором предложены новые признаки финансирования государственных программ (таблица 3).

¹ Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление. – М.: ИНФРА-М, 2002. – С. 12.

Таблица 3 – Предложенные автором новые признаки финансирования государственных программ

Признак финансирования государственной программы	Обоснование признака финансирования государственной программы
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
Примечание – Составлено автором.	

Таким образом, новые признаки финансирования государственной программы позволяют выявить фактически не являющиеся программными расходы в составе финансирования уже реализуемых государственных программ; снизить риск необоснованного включения не являющихся программными расходов во вновь формируемые государственные программы, повысить общее качество разрабатываемых государственных программ; достигнуть экономии при достижении ожидаемых конечных результатов государственных программ, благодаря чему может быть повышена эффективность деятельности ответственных исполнителей государственных программ.

В связи с этим автором предложено уточненное определение финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации: финансирование – это осуществление бюджетных расходов, обеспечивающее достижение ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы субъекта Российской Федерации, соответствующих стратегическим приоритетам социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Новизна названного определения состоит в уточнении устоявшихся в экономической науке представлений о финансировании государственных программ,

в которых взаимосвязь финансирования и его целей определена недостаточно. Автором доказано определяющее влияние направлений финансирования государственной программы на эффективность достижения ожидаемых конечных результатов государственной программы.

Понятие «ожидаемые конечные результаты» включено в авторское определение финансирования государственной программы в связи с тем, что устоявшееся в экономической науке применение понятия «цель» создает риски для формальности или фактического отсутствия целей государственной программы, что приводит к снижению уровня согласованности финансирования и его целей. Результатом формальности целей финансирования является снижение эффективности финансирования государственной программы в частных случаях недостаточного или избыточного объема расходования бюджетных средств для решения тех или иных задач социально-экономической политики субъекта Российской Федерации.

1.3 Оценка эффективности с учетом согласованности финансирования и ожидаемых конечных результатов государственной программы

Понятие «эффективность» применительно к финансированию глубоко проникло в практику государственного управления, часто используется в экономической науке и отчетах органов власти. При этом к настоящему времени не сформировано единого и общепризнанного подхода к определению эффективности финансирования. Иллюзия очевидности влечет риски снижения потенциала использования бюджетных средств, а практика проведения оценки эффективности финансирования государственных программ обнаруживает множество проблем.

Изучение оценки эффективности государственного управления, результатов реформ, деятельности органов власти и финансирования программ продолжительное время находится в фокусе внимания зарубежных исследователей. Примерами таких исследований могут служить работы Д. Осборна и Т. Геблера, М. Барбера,

Х. де Брюйна¹. Переход на БОР также предполагает мониторинг эффективности, распространение этой информации для оценки деятельности органов государственной власти.

Представители «классической школы» определяли эффективность как достижение целей заранее определенными методами в установленные сроки. При этом предполагалось, что цели четко сформулированы и измеримы. В традиционной парадигме административной политики, принципы которой изложены в работах Ф. Тэйлора, В. Вильсона, М. Вебера, акцент на эффективность работы органов власти являлся решающим. Но данный подход оказался приемлемым только для оценки эффективности простых управленческих решений. «Школа человеческих отношений» стала трактовать эффективность как комплексное явление, определяемое по ряду следующих критериев: степень удовлетворенности органов исполнительной власти своей работой, результативность деятельности органов власти, мотивация органов власти к повышению качества управления бюджетными средствами и др. Оценка эффективности государственных программ берет свое начало в конце 1980-х годов, когда были опубликованы труды К. Вейса, М. Скривена, М. Пэттона – представителей американской школы финансов.

Наиболее заметным трудом в данной сфере являются работы Г. Хатри. Автор выделяет следующие категории в системе мониторинга результативности «ресурсы – затраты» (денежных средств или труда) для получения продуктов и результатов:

- продукт – завершенная работа организации;
- результат – событие, не связанное с программой, но имеющее значение;
- промежуточный результат – позволяет получить конечный результат;
- конечный результат – то, что в конечном счете требуется получить².

¹ Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. – New York: Plume, 1993. – 432 p.; Барбер М. Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – С. 360; Брюйн Х. де. Управление по результатам в государственном секторе. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. – С. 98.

² Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе. – М.: Институт экономики города, 2005. – С. 28.

По мнению Г. Хатри, эффективность – это соотношение объема ресурсов и результатов, полученных от реализации программы. Обратное отношение – объем результатов к объему ресурсов – определяется продуктивностью¹. Наиболее известным примером системы оценки эффективности бюджетных программ является применяемая в США модель PART (Program Assessment Rating Tool), которая позволяет провести интегральную оценку эффективности на основе исследования наиболее важных аспектов, начиная с момента подготовки программных документов и заканчивая контрольными процедурами оценки конечных результатов реализуемых программ².

Лауреат Нобелевской премии по экономике Морис Алле полагает, что эффективность не может рассматриваться в качестве самоцели, а стремление к эффективности необязательно находится в гармонии с этическими представлениями³. Очевидно, что вопрос определения эффективности является дискуссионным в экономической науке, а его рассмотрение целесообразно применительно к конкретному объекту оценки.

Различные аспекты эффективности в государственном секторе, в том числе в рамках финансирования государственных программ и проектов, получили внимание многочисленных зарубежных исследователей, среди которых М. Брачерт, М. Калланан, Д. Кард, М. Бенгтссон, Т. Кристенсен, И. Кларк, Е. Еинио, А. Ельдар, А. Френда, Г. Галло, А. Кролл, Г. Миллер, Б. Мин, Т. Морин, Д. Мойнихен, О. Тул, М. Вагнер⁴ и др.

¹ Там же. С. 35.

² Budget Theory in the public sector / A. Khan, W. Hildreth (eds). – Westport: Quorum books, 2002. – P. 203.

³ Морис А. Условия эффективности в экономике. – М.: Наука для общества, 1998. – 299 с.

⁴ Brachert M., Dettmann E., Titze M. The regional effects of a place-based policy – Causal evidence from Germany // *Regional Science and Urban Economics*. – 2019. – Vol. 79. – Article 103483; Callanan M. Reforming local government: Past, present and future // *Administration*. – 2020. – Vol. 68, no. 4. – P. 201–214; Card D., Blank R. M. (eds) *Finding Work: Jobs and Welfare Reform*. – New York: Russell Sage Foundation, 2000. – 560 p.; Bengtsson M. How to plan and perform a qualitative study using content analysis // *Nursing-Plus Open*. – 2016. – Vol. 2. – P. 8–14; Christensen T., Læg Reid P., Røvik K. A. *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. – New York: Routledge Publ., 2020. – 220 p.; Clark I. D., Swain H. Distinguishing the real from the surreal in management reform: Suggestions for beleaguered administrators in the government of Canada // *Canadian Public Administration*. – 2005. – Vol. 48, iss. 4. – P. 453–477; Einio E., Overman H. G. The effects of supporting local business: Evidence from the UK. – 2020. – Vol. 83. – Article 103500; Eldar A. Problems

При этом нельзя не учитывать различия в моделях государственного устройства и бюджетной системы в России и за рубежом¹. Так, проведенный Е. А. Фоминой и Ю. В. Ходковской анализ отечественного и зарубежного опыта оценки эффективности программных документов позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на успешные зарубежные примеры применения различных методов при оценке эффективности государственных программ, ни один из них нельзя полностью применить в России². Для отечественных исследований в сфере оценки эффективности важно переосмысление зарубежного опыта с неизбежной корректировкой на специфические национальные, региональные и отраслевые особенности.

of financial and investment support modelling of the regional social and economic development // WSEAS Transactions on Business and Economics. – 2020. – Vol. 17. – P. 741–752; Frenda A., Sepe E., Scippacercola S. Efficiency analysis of social protection expenditure in the Italian Regions // Socio-Economic Planning Sciences. – 2021. – Vol. 73. – Article 100965; Gallo G. Regional Support for the National Government: Joint Effects of Minimum Income Schemes in Italy // Italian Economic Journal. – 2021. – Vol. 7. – P. 149–185; Kroll A., Moynihan D. P. Tools of Control? Comparing Congressional and Presidential Performance Management Reforms // Public Administration Review. – 2021. – Vol. 81, iss. 4. – P. 599–609; Miller, G. J. Performance-based budgeting: An ASPA classic. – Colorado: Westview Press, 2010. – 504 p.; Min B. H., Hildreth W. B., Rabin J. The Effects of Diverse Feedback Dynamics on Performance Improvement: A Typology of Performance Feedback Signals // Administration & Society. – 2021. – Vol. 53, no. 11. – P. 123–157; Morin T., Partridge M. The Impact of Small Regional Economic Development Commissions: Is There Any Bang After Just a Few Bucks? // Economic Development Quarterly. – 2021. – Vol. 35, iss. 1. – P. 22–39; Moynihan D., Beazley I. Toward next-generation performance budgeting: Lessons from the experiences of seven reforming countries. – Washington, DC: The World Bank, 2016. – 182 p.; O’Toole L. J. Jr., Meier K. J. Public management, context, and performance: In quest of a more general theory // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2015. – Vol. 25, iss. 1. – P. 237–256; Wagner M., Schaltegger S., Hansen E. G., Fichter K. University-linked programmes for sustainable entrepreneurship and regional development: How and with what impact? // Small Business Economics. – 2021. – Vol. 56. – P. 1141–1158.

¹ Лукьянова А. А., Кононова Е. С. Применение международного опыта при реализации программно-целевого подхода в региональном социально-экономическом развитии (на примере Красноярского края) // Вестник СибГАУ. – 2016. – Т. 17, № 1. – С. 241–246.

² Фомина Е. А., Ходковская Ю. В. Финансово-экономические и организационно-правовые формы обеспечения эффективности реализации государственных программ: отечественный и зарубежный опыт // Экономика и управление. – 2017. – № 3(147). – С. 114; Шмиголь Н. С. Повышение эффективности программного бюджетирования с учетом лучших зарубежных практик // Экономика. Налоги. Право. – 2017. – № 5. – С. 114–125; Комарова А. В. Использование опыта Южной Кореи для совершенствования методик оценки эффективности реализации государственных целевых программ // Перспективы науки. – 2014. – № 10 (61). – С. 114–117; Езангина И. А., Громьшова О. С., Чернова И. Л. [и др.]. Направления развития программно-целевого управления государственными финансами: зарубежный опыт и перспективы России // Финансовая экономика. – 2019. – № 3. – С. 152–157; Кувалдина Т. Б., Торопченко О. С., Толкачев С. М. Опыт применения бюджетирования, ориентированного на результат, в зарубежных странах // Инновационная экономика и общество. – 2018. – № 2 (20). – С. 20–25.

М. П. Афанасьев и Н. Н. Шаш предлагают использовать следующие принципы оценки эффективности финансирования государственных программ:

- 1) эффективность – предполагает определение, какие из программ имеют максимальный экономический и социальный эффект;
- 2) последовательность оценки – эффективность определяется с различных точек зрения на различных стадиях реализации программ;
- 3) учет внешних эффектов (с учетом побочных результатов);
- 4) достаточность финансирования (нехватка финансовых ресурсов затрудняет реализацию программы и делает недостоверной ее оценку);
- 5) комплексность – каждая программа должна решать определенный комплекс взаимосвязанных социально-экономических задач;
- 6) учет фактора времени – оценку следует проводить исходя из того, что результаты могут проявиться через некоторое время¹.

Вместе с тем рассмотренные принципы, скорее, составляют общие подходы к формированию государственных программ, чем к оценке эффективности их финансирования². Эффективной названными авторами предлагается признать программу с наибольшим из возможных эффектов, при этом в данном понимании эффективности не учитываются затраченные на достижение результата ресурсы, что явно ограничивает предложенное определение и не соответствует рассмотренным требованиям к оценке эффективности финансирования государственных программ. Кроме того, «достаточность финансирования» не представляется нам точной формулировкой принципа оценки эффективности. На практике существуют государственные программы, финансирование которых избыточно для достижения сформулированных формально целей. В связи с этим целесообразнее говорить не о достаточности финансирования, а о достаточной степени согласованности финансирования государственных программ и целей, на которые оно направлено.

¹ Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 59.

² Федотова Г. В. Системные основы функционирования государственного контроля // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2015. – № 20 (254). – С. 44–55.

Названными учеными-экономистами выделяется три аспекта эффективности: экономичность, производительность, результативность¹. Так, для оценки экономичности предлагается определять объем и структуру затрат. При оценке производительности целесообразно учитывать качественные стандарты продукции (услуг) и сравнительную ресурсоемкость их реализации. Автор считает, что для определения производительности необходим единообразный характер программных мероприятий. Яркий пример такой однородности – труд работников конвейерного производства, результаты которого оцениваются производительностью. Государственные программы субъектов Российской Федерации редко включают аналогичные конвейерным однотипные мероприятия и поэтому производительность не может быть оценена.

Распространенное среди экономистов общее представление об эффективности как о некотором кажущемся очевидным соотношении «результат – затраты» требует переосмысления. Когда результат может иметь финансовую оценку (например, прибыль от вложенных государством финансовых инвестиций), эта формула действительно работает, поскольку затраты и результат выражены в денежных величинах. Но в случае изначально социально ориентированного финансирования государственных программ (когда цели и результаты – это строительство новой школы или автодороги, снижение уровня преступности, безработицы и др.) результаты не предусматривают денежной оценки и их простое соотнесение с осуществленными расходами невозможно.

Соотношение результатов и затрат также неприменимо, когда, например, в государственной программе установлена формальная цель (то есть фактически цель отсутствует). В таком случае, следуя принципу соотнесения результатов и затрат, эффективность будет оценена как высокая (достижение любого результата эффективно при минимальных затратах?). В связи с этим концептуальные подходы к определению эффективности как взаимосвязи между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами нуждаются в значительном расширении в части установления требований к согласованности финансирования государственной программы и его цели (ожидаемых конечных результатов).

¹ Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. Указ. соч.

Как в этом случае соотносить результат и затраты? Считаем, что использование ошибочно признаваемой универсальной формулы эффективности финансирования «результат-к-затратам» может приводить к неожиданному эффекту. Выходом из такой ловушки может быть решение об определении конкретной цели финансирования. Очевидно, что, если цель не абстрактна, точно определены параметры требований к ожидаемому результату, остается только найти самый экономный путь его достижения.

К оценке эффективности финансирования государственных программ предъявляется ряд требований. Так, особенностью финансирования государственных программ, реализуемых не только в социальной, но и в экономической, инфраструктурной сферах, является их ярко выраженная социальная ориентация. Это означает, что эффективность финансирования государственных программ не может быть оценена методом простого сопоставления произведенных затрат и полученной выгоды: последняя в случае государственных программ не имеет денежной оценки¹.

Реализуемые государственные программы серьезно различаются в зависимости от сферы реализации, что затрудняет объективное сопоставление результатов государственных программ и выработку универсальной методики оценки эффективности их финансирования. Н. Н. Шаш и А. И. Бородин подтверждают, что при определении эффективности финансирования государственной программы крайне важно предусмотреть возможность соотнесения результатов оценки эффективности государственных программ, имеющих зачастую разный характер объекта финансирования². То есть оценка эффективности должна быть применима в государственных программах, направленных на решение различных задач в разных сферах: социальной, экономической, развитии инфраструктуры, институтов гражданского общества и др.³

¹ Капогузов Е. А., Чупин Р. И. Семейная политика в России: эффективность с позиций доказательного подхода // *Terra Economicus*. – 2021. – Т. 19, № 3. – С. 20–36; Капогузов Е. А., Чупин Р. И., Харламова М. С. Оценка результативности семейной политики в направлении увеличения доходов россиян и снижения уровня бедности // *Вопросы управления*. – 2021. – № 4 (71). – С. 110.

² Шаш Н. Н., Бородин А. И. Повышение эффективности управления государственными программами: федеральный и региональный аспекты // *Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право»*. – 2014. – Т. 24, вып. 4. – С. 105.

³ Фадейкина Н. В. Развитие методологии и инструментария оценки эффективности использования бюджетных средств // *Сибирская финансовая школа*. – 2011. – № 3. – С. 85–96.

Часть ученых-экономистов, среди которых В. В. Михеев, утверждает, что должен работать базовый принцип: если не достигнут результат, значит, расходы неэффективны¹. Автору такая позиция представляется справедливой, однако важно объективно определять требования к ожидаемому конечному результату. Тем самым одним из условий проведения оценки эффективности финансирования государственной программы становится достижение установленной цели финансирования.

При оценке успешности управления государственной программой и проектом, утверждают А. В. Алешин с соавторами, используется концепция «треугольника управления», то есть тройственного ограничения «содержание работ – сроки – затраты». Соответственно, финансирование государственной программы может считаться успешным в том случае, если были выдержаны требования ко времени, стоимости и качеству². Это означает, что оценка эффективности финансирования государственных программ должна учитывать не только конечные, но и промежуточные (непосредственные) результаты. Чаще всего это проявляется в оценке выполнения плана мероприятий государственной программы.

Г. Хатри тоже считает, что важно отличать промежуточные результаты от конечных³. Это позволяет отделить конечную цель программы от текущих достижений, которые, как предполагается, могут привести к этой цели. По мнению В. В. Михеева, эффективность расходов в рамках целевой статьи характеризует конкретные операции с денежными средствами, а эффективность расходов на реализацию государственной программы в целом – деятельность органа власти с точки зрения стратегического планирования и умения достигать запланированных результатов⁴.

Л. В. Калимуллин утверждает, что в большинстве случаев на практике сочетаются два подхода, которые опираются на непосредственные и конечные результаты в бюджетном процессе. С одной стороны, на определение результативности

¹ Михеев В. В. Кто и как оценит эффективность бюджетных расходов // Бюджет. – 2012. – № 10. – URL: <https://bujet.ru/article/204015.php> (дата обращения: 12.10.2022).

² Управление проектами: фундаментальный курс / А. В. Алешин, В. М. Аньшин, К. А. Багратиони [и др.]; под ред. В. М. Аньшина, О. Н. Ильиной. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – С. 49.

³ Хатри Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе. – М.: Институт экономики города, 2005. – С. 31.

⁴ Михеев В. В. Указ. соч.

бюджетного управления, его общей эффективности и конечных результатов, с другой – на техническую эффективность и непосредственные результаты. В связи с этим разделять непосредственные и конечные результаты финансирования государственных программ целесообразно¹.

Считают разумным разделение оценки эффективности общей и отдельных мероприятий и Д. П. Карпова с С. И. Карндасовым, которые при оценке эффективности финансирования программ предлагают решать следующие задачи: 1) определить объект оценки (выделив оценку общей результативности программы; отдельных мероприятий; коммерческой эффективности или использования бюджетных средств); 2) разработать систему показателей; 3) обеспечить достоверность данных; 4) увязать объемы финансирования с конечными результатами. При этом коммерческая эффективность, как обосновано, не является целью финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации. Увязка объемов финансирования с конечными результатами должна быть предусмотрена самой государственной программой².

По мнению А. В. Котова, оценку эффективности инструментов региональной политики следует рассматривать шире, чем задачу осуществления финансового и административного контроля. Целесообразна позиция внимательного учета событий, ведущих к результату. В связи с этим одним из важных требований к оценке эффективности финансирования государственных программ становится отделение воздействия внешних факторов от результатов (конечных и непосредственных) финансирования государственной программы³.

Выступая в роли звена обратной связи в системе управления, оценка эффективности говорит о том, насколько удачно воплощен изначальный замысел. Прикладная методика оценочного определения значений показателей эффективности,

¹ Калимуллин Л. В. Управление социально-экономической системой субъекта Федерации на основе программно-целевого бюджетирования: теория, опыт, направления развития: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Саратов, 2007. – С. 17.

² Карпова Д. П., Карндасов С. И. Программно-целевой метод планирования и финансирования как инструмент повышения эффективности государственных расходов // Финансы и кредит. – 2012. – Т. 18, вып. 5. – С. 78.

³ Котов А. В. Оценка эффективности инструментов региональной политики // Экономика региона. – 2020. – Т. 16, вып. 2. – С. 352.

считает Б. А. Райзберг, должна опираться на сочетание, комбинирование расчетно-вычислительных процедур, выполняемых в соответствии с математическими моделями, формулами, алгоритмами, и экспертных оценок квалифицированных специалистов, формируемых посредством неформализованных эвристических операций, интуиции, анализа опыта, проведения сравнений, натурального моделирования¹.

В таблице 4 приведем основные из рассмотренных требований к оценке финансирования государственных программ.

Таблица 4 – Основные требования к оценке эффективности финансирования государственных программ

Требование	Содержание требования
Учет социальной ориентации государственных программ	Эффективность финансирования государственных программ не может быть оценена методом сопоставления затрат и полученной выгоды
Универсальность методики оценки эффективности финансирования	Методика оценки эффективности должна быть применима для государственных программ различных сфер реализации
Оценка эффективности только при достижении цели финансирования	Если не достигнут ожидаемый конечный результат, оценка эффективности не производится
Систематизация целевых показателей государственной программы по различным уровням	Целесообразно разделять целевые показатели непосредственных и конечных результатов финансирования государственной программы
Учет влияния внешних факторов достижения целей финансирования	В рамках оценки эффективности определяется воздействие внешних факторов на достижение конечных результатов
Примечание – Составлено автором.	

С учетом определенных автором требований к оценке эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации далее рассмотрим существующие виды оценки эффективности и проанализируем их применимость для оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации². Так, *экономическую эффективность* принято

¹ Райзберг Б. А. Методология и критерии оценки эффективности государственного управления и регулирования экономики // Проблемы экономики и юридической практики. – 2017. – № 5. – С. 15.

² Мальченко А. Н., Карасев А. Р. Основные подходы к оценке эффективности государственных программ // Стратегическая стабильность. – 2011. – № 3 (56). – С. 10–14; Тулякова И. В. Оценка эффективности государственных программ: проблемы и перспективы // Финконтроль. – 2017. – № 4. – URL: <https://rufincontrol.ru/online/article/332551> (дата обращения: 28.10.2022).

определять соотношением полученного экономического эффекта и затрат, произведенных для получения данного эффекта¹. Вывод об экономической эффективности формулируется на основании сравнения полученного результата: с рентабельностью собственного капитала организации; со ставкой рефинансирования Центрального банка; с альтернативной эффективностью вложения финансовых средств. При этом, как было отмечено, соотношение прибыли и затрат неприменимо в оценке эффективности финансирования государственных программ, которые носят ярко выраженный социальный характер.

Бюджетная эффективность определяет величину поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации как эффект от реализации государственной программы. По мнению А. Н. Швецова, бюджетная эффективность обнаруживает финансовые последствия реализации государственной программы для федерального, регионального и местного бюджетов². В случае финансирования государственных программ принцип бюджетной эффективности также неприменим в полной мере, поскольку конечной целью финансирования государственной программы является решение проблемы или задачи социально-экономического развития региона, а не наполнение доходной части бюджета субъекта Российской Федерации.

Социальная эффективность отражает результаты и последствия финансирования государственной программы для населения. Эффективность в данном случае понимается чаще всего как удовлетворенность населения результатами реализации той или иной государственной программы³. Замысел данного вида оценки эффективности состоит в получении обратной связи от населения как конечного получателя полезных эффектов финансирования государственных программ. При этом социальная эффективность не согласуется в полной мере с методологическим инструментарием финансовой науки, а в определении удовлетворенности населения содержится ряд противоречий. Часто при такой оценке применяется ненаучная

¹ Багирова А. П., Дорман В. Н. Социальные технологии в управлении организацией: анализ экономической эффективности проектов. – Екатеринбург: УрФУ, 2012. – С. 10.

² Швецов А. Н. Состояние и перспективы программного подхода в региональной политике // Федерализм. – 2009. – № 4 (56). – С. 19.

³ Волков Д. Г. Анализ зарубежного опыта и разработка методики удовлетворенности государственными программами в России // Практический маркетинг. – 2014. – № 9 (21). – С. 17–22.

и псевдосоциологическая методология, которая игнорирует требования репрезентативности или квотирование выборки для применения количественных и качественных научных социологических методов, например опроса граждан.

Встречаются также примеры искажения результатов оценки социальной эффективности, когда, например, в рамках опроса населения предлагается оценивать государственные программы, ориентированные на развитие сервисов для предпринимательства или инвесторов¹. Вместе с тем эффекты государственных программ экономической направленности не ориентированы напрямую на население, а значит, не могут получить у респондентов-граждан объективные оценки, сопоставимые с оценками государственных программ социальной направленности. Тем самым применение оценки социальной эффективности неоправданно в случае финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации.

Для оценки *структурной эффективности* часть экономистов предлагает сравнивать ранговые распределения направлений финансирования государственной программы с эталонным распределением. Так, Г. А. Грачевым выбрана модель, соответствующая оптимальному (по Парето) распределению финансовых ресурсов и определяющая эффективность финансирования как приближение к оптимальной структуре. Для вычисления рангового распределения ресурса между элементами эффективной системы задается количество элементов и доля ресурса, приходящегося на первый по рангу элемент системы. Значительный размах колебаний отдельных долей бюджета говорит об отсутствии четкой ориентации финансирования на достижение стратегических целей. При этом приоритетность направлений социально-экономической политики определяется указанным автором самостоятельно, то есть оптимальность структуры и оценка эффективности финансирования соответственно задается субъективно, что создает критические риски для объективности результатов оценки эффективности финансирования государственных программ².

¹ Кузнецов Ю. В., Быкова Н. В. Эффективность государственной поддержки малого предпринимательства в России // Финансы: теория и практика. – 2017. – № 6 (102). – С. 50–59.

² Грачев Г. А. Оценка структурной эффективности расходной части государственных бюджетов // Terra Economicus. – 2011. – Т. 9, № 3. – С. 10.

Рядом ученых-экономистов предприняты попытки создания методики комплексной оценки эффективности финансирования государственных программ, основанной на *сбалансированной системе индикаторов*, включающей количественные и качественные целевые показатели¹. Общую оценку эффективности финансирования государственных программ зачастую предлагается производить на основе расчета интегрального показателя². Например, Е. С. Стрюченко в состав оценки эффективности финансирования государственных программ включает следующие показатели: доля расходов, размещаемых по результатам конкурсов; доля просроченной кредиторской задолженности; уровень текучести кадров; наличие опубликованной отчетности и др. Для расчета интегрального показателя эффективности бюджетных расходов каждому индикатору присваивается определенный индекс значимости. Общая оценка эффективности определяется как сумма баллов по показателям с учетом их весовых коэффициентов³.

Отметим, что по каждой из государственных программ в рассматриваемую интегральную методику включается уникальный перечень целевых показателей. В связи с этим предложенный тип оценки эффективности не отвечает требованию универсальности. Автором поддерживается комплексность оценки эффективности. Вместе с тем риск для объективности полученных результатов создает субъективность и необоснованность включения в оценку тех или иных разноуровневых индикаторов. Кроме того, в данном случае нарушается обоснованное нами требование к оценке эффективности финансирования – сопоставимость результатов по различным государственным программам.

В составе методики оценки эффективности реализации государственных программ А. М. Марголин видит три компонента: целесообразность продолжения

¹ Зверева В. А. Совершенствование процесса управления государственными программами субъектов Российской Федерации (муниципальными программами) путем разработки единой методики оценки эффективности их реализации // Вестник современных исследований. – 2018. – № 5.4 (20). – С. 152–154.

² Моисеенко М. А. Развитие программно-целевого бюджетного планирования как инструмента повышения эффективности расходов местного бюджета: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – Ростов-на-Дону, 2013. – 26 с.

³ Стрюченко Е. С. Оценка эффективности расходов бюджета: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – Екатеринбург, 2006. – С. 21.

реализации программы; управление программой; результаты выполнения программы. Уровень эффективности ученый-экономист предлагает определять путем интегральной оценки результатов выполнения программы с учетом соотношения фактического и планового объемов финансирования. Особую роль при этом приобретает изменение оценок эффективности за предшествующий период финансирования программы¹. Автор не считает, что учет выполнения плана финансирования за несколько предыдущих лет объективно определяет эффективность финансирования государственной программы в рассматриваемом периоде. Целесообразно проводить оценку эффективности финансирования государственных программ ежегодно, поскольку при оценке за больший период возрастает риск влияния на ее результаты внешних факторов, которые, как мы установили, могут предопределять результаты реализации государственных программ. Отдельной важной задачей является соотнесение близких по смыслу понятий «эффективность» и «результативность» финансирования государственной программы². М. А. Исакин и Е. А. Шакина считают, что оценка результативности государственной программы является промежуточной по отношению к оценке эффективности³. Действительно, результативность отражает достижение поставленной цели, выполнение мероприятий. Под оценкой результативности подразумевается сравнение фактических результатов с запланированными установками.

Общий смысл различий между рассматриваемыми понятиями может продемонстрировать простой пример: предположим, что целью является растопка печи. Ожидаемый конечный результат в данном случае – пылающий огонь, достичь которого можно как поджиганием купюр из бумажника, так и с помощью макулатуры. При этом на практике при оценке более сложных видов мероприятий и государственных программ эффективность часто подменяется результативностью.

¹ Марголин А. М. Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ // Экономическая политика. – 2018. – Т. 13, № 6. – С. 78.

² Баранова И. В. Сравнительная оценка эффективности программ развития и поддержки малого предпринимательства в г. Новосибирске // Вестник Томского государственного университета. – 2009. – № 322. – С. 133–137.

³ Исакин М. А., Шакина Е. А. Подходы к мониторингу и оценке бюджетных целевых программ // Экономический анализ: теория и практика. – 2008. – Вып. 10 (115). – С. 51.

Зачастую в отчетных документах органов власти (исполнителей мероприятий и государственных программ) представляется исключительно перечисление достигнутых результатов. То есть, к сожалению, на практике распространено применение оценки результативности, а не эффективности финансирования государственных программ. В связи с этим эффективность финансирования возникает только при учете оценки соотношения результата и затраченных на его получение финансовых ресурсов. А. Н. Швецов¹ также считает, что результативность – это степень достижения установленных целей, тогда как эффективность – это соотношение использованных ресурсов и затрат. Это представляется автору не в полной мере точным. Более взвешенной позиции придерживается М. А. Моисеенко, по мнению которой в государственных программах результативность выражает степень достижения запланированных результатов, а эффективность – соотношение между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами².

Варианты результатов финансирования (таблица 5) позволяют наглядно произвести разграничение понятий «эффективность» и «результативность».

Таблица 5 – Результаты финансирования

Описание результата	Результат
Не достигнут	Безрезультатный
Достигнут, фактически понесенные затраты для достижения результата не оцениваются	Результативный
Достигнут, фактические понесенные затраты соответствуют запланированному уровню	Эффективный
Достигнут, фактические понесенные затраты меньше запланированного уровня	Высокоэффективный
Примечание – Составлено автором.	

Очевидно, что, если цель не достигнута (сценарий 1), о результативности, тем более об эффективности, не может быть и речи. В сценарии 2 цель достигнута, но затраты не оцениваются. Данный результат, не учитывающий затраченные ресурсы, определяется «результативностью». Итог третьего сценария соответствует

¹ Швецов А. Н. Состояние и перспективы программного подхода в региональной политике // Федерализм. – 2009. – № 4 (56). – С. 10–11.

² Моисеенко М. А. Проблемы финансирования долгосрочных муниципальных целевых программ // Известия Сочинского государственного университета. – 2012. – № 4 (22). – С. 92.

запланированному уровню, результат в данном случае соответствует плановому уровню и свидетельствует об эффективности финансирования. Это обосновывается тем, что формирование государственной программы предполагает определение оптимального финансирования при достижении цели. И наконец, в сценарии 4 не просто достигнут результат, а получена экономия финансовых ресурсов. Экономность в финансировании государственной программы (которое, отметим, уже сформировано как оптимальное среди прочих) свидетельствует о высокой эффективности финансирования.

В. Л. Тамбовцев предлагает также различать плановую и фактическую эффективность государственной программы. Величина плановой эффективности определяется соотношением планового результата (целевого индикатора) и затрат на ее финансирование. Фактическая эффективность определяется сопоставлением фактических результатов, полученных в процессе реализации программы, с фактическими расходами бюджета на финансирование государственной программы¹. Действительно, само по себе формирование финансирования государственной программы предусматривает управление эффективностью, поскольку на этом этапе сопоставляются различные варианты достижения ожидаемых конечных результатов². Автору представляется нецелесообразным разделять эффективность на планируемую и фактическую, поскольку планируется финансирование и конечные результаты, а эффективность может быть оценена только на основе фактических данных.

Перейдем к рассмотрению основных критериев эффективности финансирования государственных программ. Т. Р. Тимкин предлагает следующие критерии эффективности программно-целевого финансирования: эффективность отдельных программных расходов; качество предоставляемых услуг; качество организации оказания услуг; достижение целевых показателей³. Вместе с тем, учитывая социальную направленность государственных программ субъектов Российской Федерации,

¹ Тамбовцев В. Л. Целевые программы в Российской Федерации как объекты оценки // Управление. – 2021. – Т. 12, № 2. – С. 50.

² Баранова И. В. Методологические основы оценки эффективности общественных финансов: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10. – Томск, 2009. – С. 294.

³ Тимкин Т. Р. Концепция программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – М., 2013. – С. 8.

не всегда возможно определить искомое «качество» проделанной исполнителем работы или выполнения мероприятия. Соответственно, такая формулировка является слишком общей, требует уточнения и формирования отдельного инструментария для определения качества.

Несмотря на отсутствие в экономической научной литературе четко определенных критериев оценки эффективности финансирования государственной программы, можно выделить такие повторяющиеся критерии:

- достижение целей финансирования государственных программ;
- достижение непосредственных результатов (мероприятий);
- полнота и соблюдение сроков финансирования.

При этом обращает на себя внимание недостаточность существующего набора критериев оценки эффективности финансирования государственной программы. Например, эффективность отличается от результативности финансирования стремлением к экономии бюджетных расходов. По мнению Б. А. Райзберга и А. Г. Лобко, в процессе согласования целей, мероприятий и ресурсных потребностей в рамках государственной программы осуществляется вариантный анализ путей достижения цели и видов используемых для этого ресурсов, направленный на поиск действий, удовлетворяющих одному из двух условий:

- 1) достижение заданных величин целевых ориентиров при минимально допустимых затратах ресурсов и в возможно более короткие сроки;
- 2) достижение максимально возможного целевого эффекта при заданном уровне затрат на решение программной проблемы в определенные сроки¹.

Этот подход подтверждает Бюджетный кодекс Российской Федерации, в соответствии с которым принцип эффективности использования бюджетных средств означает необходимость достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)². Автор считает, что одновременное применение двух этих условий – «и / или» –

¹ Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление. – М.: ИНФРА-М, 2002. – С. 10.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

может приводить к снижению эффективности финансирования. Так, сразу два данных условия могут служить «оправданием» ответственного исполнителя государственной программы за низкие результаты: недостижение ожидаемых конечных результатов может быть объяснено экономией финансовых ресурсов, а перевыполнение целевых показателей (что свидетельствует о низком качестве планирования) – «максимизацией» полезного эффекта от финансирования.

Двуединое измерение эффективности успешно применяется при финансировании отдельных мероприятий государственной политики. В случае, например, проведения той или иной государственной закупки подрядчиком будет определен участник, предложивший минимальную цену при гарантии достижения заранее определенного конечного результата, например строительство здания школы (принцип экономности)¹. Принцип результативности применяется при финансировании мероприятий, когда определяется точный объем финансирования (некоторый минимум ожидаемого результата), но приветствуется максимально возможный эффект, который не определен изначально. Примером может служить проведение информационной кампании, когда точный охват целевой аудитории не прогнозируется заранее, но должен стать максимально возможным при фактической реализации. Данный пример ярко иллюстрирует принцип результативности.

При этом понимание эффективности отдельного мероприятия отличается от эффективности финансирования в масштабах государственной программы, включающей комплекс многочисленных мероприятий широкого видового спектра. Достаточно сравнить примеры строительства школы (мероприятие) и комплекса мероприятий развития многогранной системы образования региона (государственная программа). Разница объектов финансирования в этих примерах внушительна. С учетом этого целесообразно формировать подходы к оценке эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации.

¹ Капогузов Е. А., Дроздова Н. В. Показатели эффективности в системе государственных закупок в условиях цифровой трансформации (на примере Омской области) // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2021. – Т. 19, № 4. – С. 88–104.

В связи с этим в случае финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации целесообразно использовать критерий «экономности» – достижение заданных величин ожидаемых конечных результатов при минимально допустимых затратах ресурсов. Параметры ожидаемых конечных результатов не могут меняться в ходе реализации государственной программы. Поэтому из двух рассмотренных путей оценки эффективности в случае финансирования государственных программ (экономность и / или результативность) применим только один – степень экономности при достижении цели финансирования.

На основании изложенного 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.

При финансировании государственных программ обеспечение социально-экономического развития возможно исключительно путем установления амбициозных целей и следования им. Обратное направление, движение от ресурсов к целям, исключает значимое улучшение качества объектов финансирования и ставит под сомнение повышение уровня жизни граждан. В связи с этим общий смысл эффективности финансирования состоит в следующем: эффективно такое достижение цели, когда отсутствуют потери ресурсов, не только прямые, но и предполагаемые, которых можно было избежать, например при альтернативном и более оптимальном варианте способа достижения цели. Оценка эффективности финансирования государственной программы направлена не только на оценку расходов, направленных на достижение определенной цели, но и на результативность данных расходов, сопоставление достигнутых результатов с затратами. Иначе говоря, очевидным должна стать справедливость «цены», уплаченной за достигнутый государственной программой результат.

По мнению В. Л. Тамбовцева и И. А. Рождественской, если трактовать эффективность как сравнительную характеристику вариантов действий, ведущих к одному и тому же результату, но различающихся издержками, различий между эффективностью и экономностью обнаружить не удастся. В этом случае на место эффективности

выходит экономность, имитирующая эффективность. Следствием такой подмены, по мнению ученых-экономистов, становится осязаемое падение качества реализации государственных программ. При этом подмена эффективности результативностью исключает экономию бюджетных средств, а подмена эффективности экономностью порождает ухудшение результатов работы госсектора¹.

Приведенная позиция подтверждает выводы автора о недопустимости подмены оценки эффективности финансирования государственных программ оценкой результативности, не учитывающей затраченные для достижения результатов финансовые ресурсы. При этом нельзя согласиться с тем, что эффективность, понимаемая как снижение расходов при достижении конкретных ожидаемых конечных результатов, отождествляется с понятием «экономность». Экономность сама по себе характеризуется сокращением используемых ресурсов без учета достижения (тем более эффективного достижения) ожидаемых результатов реализации государственной программы. Отметим, что 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 экономности оценивает достижение ожидаемых результатов с учетом минимизации использованных ресурсов.

На основании изложенного автором уточнено определение эффективности финансирования государственной программы: это степень минимизации финансирования, использованного при достижении ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы. Кроме того, предложен дополнительный критерий оценки эффективности финансирования государственной программы – обязательное достижение экономии по расходам при условии достижения ожидаемых конечных результатов государственной программы субъекта Российской Федерации. Это позволит сопоставлять уровни эффективности финансирования государственных программ в различных сферах и с уникальными наборами ожидаемых конечных результатов соответственно.

¹ Тамбовцев В. Л., Рождественская И. А. Эффективность в государственном секторе: иллюзия понимания и ее последствия // Terra Economicus. – 2021. – Т. 19, № 1. – С. 30.

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

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельны в формировании государственных программ и входящих в них подпрограмм. В связи с этим целесообразно выбрать для рассмотрения сопоставимые государственные программы субъектов Российской Федерации. Основными направлениями реализации государственных программ являются следующие: социальная сфера (образование, здравоохранение, социальная защита населения, молодежная политика и др.); экономическое развитие (промышленное развитие, инвестиционная привлекательность, условия малого и среднего предпринимательства и др.); инфраструктурное направление (доступное и комфортное жилье, автодороги, жилищно-коммунальное хозяйство, городское благоустройство и др.).

Самые капиталоемкие государственные программы названных сфер (особенно здравоохранения и образования) часто предусматривают сложнейшую структуру, что снижает возможность сопоставления финансирования государственных программ нескольких субъектов Российской Федерации. В связи с этим целесообразно рассмотреть 18 государственных программ субъектов Уральского федерального округа (приложение А), перечень которых соответствует задачам диссертационного исследования и является достаточным для получения объективных результатов:

1) в сфере молодежной политики (пример государственной программы, реализуемой в социальной сфере);

2) в сфере промышленности (пример государственной программы, реализуемой в сфере развития экономики);

3) в сфере создания комфортной городской среды (пример государственной программы, реализуемой в сфере развития инфраструктуры)¹.

В главе 1 дополнены теоретико-концептуальные представления об эффективности финансирования государственных программ. В связи с этим целесообразно провести аналитическое обобщение возможности применения существующих методик оценки эффективности финансирования государственных программ в субъектах Российской Федерации и государственных программ Российской Федерации². Интегральная оценка эффективности реализации государственной программы Российской Федерации рассчитывается с применением следующих индикаторов:

- общая оценка достижения плановых значений показателей государственной программы (весовой коэффициент индикатора = 0,7);
- общая оценка достижения плановых значений показателей подпрограмм государственной программы (весовой коэффициент = 0,1);
- общая оценка эффективности реализации структурных элементов подпрограмм государственной программы (весовой коэффициент = 0,1);
- оценка кассового исполнения государственных программ в отчетном году (весовой коэффициент = 0,05);
- оценка эффективности деятельности ответственного исполнителя государственной программы в отчетном году (весовой коэффициент = 0,05)³.

Таким образом, методика оценки эффективности государственных программ федерального уровня в большей степени (исходя из значений коэффициентов значимости) ориентирована на уровень достижения целевых показателей. При этом,

¹ Добролюбова Е. И., Клочкова Е. Н., Южаков В. Н. Государственные программы в регионах: анализ практики и рекомендации : монография. – Москва : Дело, 2016. – 172 с.

² О системе управления государственными программами Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786.

³ Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903.

как мы установили, качество целевых показателей не всегда отвечает признакам финансирования государственных программ.

Рассматриваемая методика также учитывает уровень кассового исполнения и степени выполнения мероприятий. Автору представляется, что в определенной степени это дублирование одного и того же параметра, поскольку финансирование мероприятия одновременно определяет его реализацию. Кроме того, рассмотренная методика отдельно характеризует выполнение целевых показателей и исполнение финансирования, однако в целом эффективность финансирования государственной программы не оценивается.

Переходя к рассмотрению методик регионального уровня, отметим существующий плюрализм в выборе субъектами Российской Федерации состава индикаторов для оценки эффективности реализации государственных программ¹. Так, в Курганской области основным критерием оценки эффективности реализации государственной программы является степень достижения плановых значений целевых показателей государственной программы. Оценка эффективности государственной программы в названном субъекте Российской Федерации осуществляется путем присвоения каждому целевому индикатору соответствующего балла: при выполнении от установленного значения в пределах 97–103 % – 1 балл; при выполнении в пределах 103,1–110 % – плюс 2 балла; 110,1–120 % – плюс 3 балла; более чем на 120,1 % – плюс 4 балла; при невыполнении целевого индикатора в пределах 90–96,9 % – минус 1 балл; менее чем на 90 % – минус 2 балла².

Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Курганской области формируется с учетом информации о полноте финансирования государственных программ. Вместе с тем построение методики оценки эффективности государственных программ исключительно на степени выполнения плановых целевых показателей, отсутствие в ее составе аспекта

¹ Писклюкова Е. В., Шапран А. Н. Совершенствование методов оценки эффективности реализации государственных программ Санкт-Петербурга // Петербургский экономический журнал. – 2021. – № 1. – С. 115–124.

² О государственных программах Курганской области: постановление Правительства Курганской области от 08 июля 2013 г. № 315.

эффективности финансирования представляют собой существенные ограничения. Выше автором обосновано, что в данном случае речь идет о результативности.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре оценка эффективности государственных программ проводится по следующим критериям: достижение результатов реализации государственной программы (весовой коэффициент = 0,4); динамика достижения результатов реализации государственной программы за трехлетний период (весовой коэффициент = 0,3); общественная оценка эффективности деятельности руководителей в реализации государственной программы (весовой коэффициент = 0,3). В рассматриваемой методике финансовый аспект не предусмотрен, при этом целевые показатели оцениваются за отчетный год, за трехлетний период, а также с учетом общественного мнения¹.

Необходимо отметить, что целевые показатели государственных программ субъектов Российской Федерации часто являются формальными или не предполагают значимой динамики целевых значений прежде всего потому, что эти целевые значения часто устанавливаются самими исполнителями государственных программ. Учет общественного мнения при этом может быть достигнут «удобной» для ответственного исполнителя государственной программы группой экспертов или методологией его проведения.

Оценка эффективности реализации государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа производится на основе определения интегральной оценки степени достижения показателей государственной программы (весовой коэффициент = 0,6) и индекса затрат (весовой коэффициент = 0,4). В данном примере методики при проведении оценки эффективности учитывается объем средств бюджета субъекта Российской Федерации, направленный на реализацию государственной программы (индекс затрат), который рассчитывается путем сопоставления

¹ О Порядке оценки эффективности деятельности руководителей исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры как ответственных исполнителей государственных программ Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и о Порядке оценки эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры как соисполнителей государственных программ Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: распоряжение Правительства ХМАО – Югры от 25 июля 2014 г. № 419-рп.

фактических и плановых объемов финансирования государственной программы за отчетный период. В основу оценки эффективности здесь положена степень достижения целевых показателей и соответствия фактического финансирования запланированному уровню. При этом в рамках методики оценки эффективности также наибольшее значение имеет достижение целевых показателей без учета экономии затраченного для этого объема финансирования¹.

В Тюменской области оценка эффективности государственных программ проводится по трем критериям: достижение целевых показателей (весовой коэффициент = 0,7); использование бюджетных средств (весовой коэффициент = 0,2); качество планирования целевых показателей (весовой коэффициент = 0,1). Уникальным в данной методике оценки эффективности является учет качества планирования, осуществленного ответственным исполнителем государственной программы. Уровень качества рассчитывается на основе целевых показателей, по которым отмечается отклонение фактического значения от планового, превышающее допустимый предел (более 15 %)². Точность планирования значений целевых показателей, безусловно, имеет важнейшее значение. Вместе с тем рассматриваемая методика оценки эффективности не учитывает формальность и различный уровень значимости целевых показателей государственных программ. Точность в планировании целевых значений показателей при этом может быть достигнута общей формулировкой или процессным характером реализуемых за счет финансирования государственной программы мероприятий. В Свердловской области для оценки эффективности реализации государственных программ используется система из трех критериев: достижение установленных значений целевых показателей (среднее арифметическое значение отношений фактически достигнутых значений и плановых значений целевых показателей за отчетный период); финансовое обеспечение государственной программы (отношение общего фактического объема финанси-

¹ О государственных программах (комплексных программах) Ямало-Ненецкого автономного округа: постановление Правительства ЯНАО от 06 октября 2021 г. № 878-П.

² Об утверждении Порядка формирования, реализации и оценки эффективности государственных программ Тюменской области: постановление Правительства Тюменской области от 28 июля 2014 г. № 405-п.

вания государственной программы за отчетный период к плановому объему); качество текущего управления государственной программой¹. Последний из названных критериев состоит из следующих подкритериев: своевременность приведения государственной программы в соответствие с областным бюджетом; размещение отчетов о реализации государственной программы в сети «Интернет»; качество и своевременность подготовки отчетности о реализации государственной программы.

Включение критерия качества управления государственной программой в методику расчета эффективности государственных программ, на наш взгляд, нецелесообразно. Критерий включает три достаточно формальных процедурных требования к деятельности ответственного исполнителя и не имеет отношения к эффективности финансирования государственной программы. Кроме того, по данному критерию предусмотрен несущественный коэффициент значимости (0,1). В связи с этим методика, применяемая в Свердловской области, относится к распространенному варианту оценки эффективности реализации государственных программ, основанному на сопоставлении фактического и планового уровней достижения целевых показателей и финансирования без оценки их качества и согласованности.

В методике оценки эффективности реализации государственных программ Челябинской области применяется формула расчета интегральной оценки:

$$\text{ЭР}_{\text{гп}} = \text{СР}_{\text{гп}/\text{р}} + \text{Ссуз}_{\text{гп}} + \text{СР}_{\text{м}} + \text{СР}_{\text{гп}/\text{к}/\text{р}} + \text{ЭДО}, \quad (1)$$

где $\text{СР}_{\text{гп}/\text{р}}$ – степень достижения показателей непосредственного результата (весовой коэффициент = 0,35); $\text{Ссуз}_{\text{гп}}$ – степень соответствия фактически произведенных затрат запланированному уровню (весовой коэффициент = 0,1); $\text{СР}_{\text{м}}$ – степень реализации мероприятий (весовой коэффициент = 0,1); $\text{СР}_{\text{гп}/\text{к}/\text{р}}$ – степень достижения показателей конечного результата (весовой коэффициент = 0,35); ЭДО – эффективность деятельности ответственного исполнителя (весовой коэффициент = 0,1)².

¹ Об утверждении Порядка формирования и реализации государственных программ Свердловской области: постановление Правительства Свердловской области от 17 сентября 2014 г. № 790-ПП.

² Об утверждении Порядка проведения оценки эффективности реализации государственных программ Челябинской области и о внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 25 июля 2013 г. № 148-П: постановление Правительства Челябинской области от 29 декабря 2014 г. № 744-П.

Отметим, что в методике оценки эффективности государственных программ Челябинской области у критерия достижения показателей непосредственного результата и критерия достижения показателей конечного результата в интегральной формуле эффективности применяется самый значимый весовой коэффициент (0,35). Степень достижения показателей конечного результата имеет значительный весовой коэффициент в формуле эффективности в связи с тем, что показатели конечного результата представляют собой не что иное, как оцифрованные цели реализации государственных программ. При этом в большинстве рассматриваемых примеров методик оценки эффективности государственных программ субъектов Российской Федерации не разграничиваются показатели конечного и непосредственного результатов.

Действительно, если индикаторы государственной программы не структурированы, невыполнение целевых показателей «верхнего уровня» (например, макропоказателей объема производства, производительности труда, инвестиций в основной капитал) в рамках методики оценки эффективности может компенсироваться перевыполнением многочисленных целевых показателей непосредственного результата. Достижение конечных результатов финансирования государственной программы несоизмеримо значимее выполнения отдельных программных мероприятий. Тот факт, что во многих государственных программах субъектов Российской Федерации они не разделены, свидетельствует о явных противоречиях существующих методик формирования, реализации и оценки эффективности финансирования государственных программ.

Степень соответствия фактически произведенных затрат на реализацию государственной программы запланированному уровню показывает, насколько полно освоено плановое финансирование программы. Однако весовой коэффициент данного критерия составляет всего 0,1. Считаем, что аспект финансирования оказывает влияние на эффективность реализации государственной программы в большей степени.

Критерий реализации мероприятий государственной программы, по мнению автора, дублирует предыдущий критерий достижения показателей непосредственного результата. Так, оцениваемые мероприятия уже внесли вклад в общий расчет эффективности государственной программы при определении полноты финансирования (складывается из суммы финансирования мероприятий). Кроме того, рассмотренный ранее критерий достижения показателей непосредственного результата представляет собой не что иное, как результат выполнения мероприятий. Возможно, разработчики методики оценки эффективности исходили из необходимости учета выполнения мероприятий государственной программы, по которым финансирование не предусмотрено (нефинансовые мероприятия). Вместе с тем данные мероприятия зачастую представляют собой операции текущей деятельности ведомства – ответственного исполнителя государственной программы (формирование отчетов, проектов нормативных правовых актов и др.).

Эффективность деятельности ответственного исполнителя государственной программы как критерий общей оценки эффективности осуществляется с учетом следующих параметров: 1) государственная программа приведена в соответствие с областным бюджетом; 2) план реализации государственной программы согласован Министерством экономического развития Челябинской области; 3) план реализации государственной программы размещен на официальном сайте.

Отметим, что, как и в случае методики оценки эффективности, применяемой в Свердловской области, включение критерия качества деятельности ответственного исполнителя нецелесообразно. Рассмотренные требования, составляющие данный критерий, представляют собой стандартные служебные процедуры в рамках деятельности ответственного исполнителя государственной программы и не оказывают влияния на эффективность финансирования государственных программ.

В таблице 6 систематизируем критерии рассмотренных методик оценки эффективности реализации государственных программ субъектов Уральского федерального округа. Данные таблицы наглядно показывают, что применяемые в настоящее время методики оценки эффективности реализации государственных программ субъек-

ектов Российской Федерации содержат схожий перечень критериев. Методики преимущественно включают три компонента: степень достижения целевых показателей; степень реализации мероприятий; степень исполнения финансирования.

Таблица 6 – Критерии оценки эффективности государственных программ субъектов Уральского федерального округа

Субъект Российской Федерации	Критерий оценки эффективности, вес значимости			
	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	<i>Учитывается</i>	–	–
<p>Примечание – Составлено автором. * 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>				

В данном подходе методики фактически оценивают не эффективность, а результативность финансирования государственных программ. Это утверждение обосновывается тем, что в рамках оценки учитываются только положительные из полученных результатов финансирования государственных программ. При этом не учитывается степень экономности в расходовании бюджетных средств при достижении результатов, не рассматриваются альтернативные способы достижения заявленных целей.

В разработанной К. Я. Серковой структурной модели качества реализации государственной программ установлено расхождение между результатами их реализации (в том числе достигнутыми социально-экономическими эффектами) и уровнем требований всех заинтересованных сторон (Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти различных уровней, общество). В подтверждение вывода автора названный ученый-экономист определяет методику

оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации фактически как методику оценки их результативности¹.

М. А. Моисеенко также отмечает, что в применяемых сегодня методиках не предусмотрена качественная шкала, которая позволила бы охарактеризовать полученные результаты. При этом сравнительный подход, используемый для сопоставления достигнутых результатов в отчетном периоде с аналогичными показателями предыдущего периода, не всегда свидетельствует о получении эффектов от реализации программы². Это утверждение представляется автору верным, поскольку сопоставление уровней эффективности государственных программ одного субъекта Российской Федерации по единой методике характеризуется близостью полученных значений оценки эффективности к максимально возможной величине, то есть к единице, что не позволяет произвести полноценное ранжирование.

Рассмотренные методики оценки эффективности реализации государственных программ субъектов Российской Федерации схожи, так как формируются согласно единым методическим рекомендациям Министерства финансов Российской Федерации, где оценку качества реализации государственных программ предлагается проводить по таким критериям: соблюдение плана реализации государственной программы; своевременность доведения и полнота распределения лимитов бюджетных обязательств; соответствие запланированных затрат фактическим; полнота обоснования объема неиспользованных бюджетных ассигнований; степень достижения целей и показателей; качество межведомственного взаимодействия ответственного исполнителя с иными заинтересованными органами; качество взаимодействия с заинтересованными организациями; качество систем внутреннего контроля и аудита; наличие правонарушений, выявленных в ходе контроля; соблюдение требований по открытости и прозрачности информации об исполнении программы³.

¹ Серкова К. Я. Разработка системы оценки качества реализации государственных программ: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – СПб., 2017. – С. 7.

² Моисеенко М. А. Развитие программно-целевого бюджетного планирования как инструмента повышения эффективности расходов местного бюджета: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – Ростов-на-Дону, 2013. – С. 22.

³ О Методических рекомендациях по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ: письмо Минфина России от 30 сентября 2014 г. № 09-05-05/48843.

В соответствии с названными методическими рекомендациями оценка эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации осуществляется с учетом следующих критериев: своевременность этапов и полнота исполнения плана финансирования; степень выполнения плана мероприятий; степень достижения целевых показателей; качество управления реализацией государственной программы (внутренний и внешний контроль за финансированием, межведомственное взаимодействие, информационная открытость).

Обращает на себя внимание отсутствие в методических рекомендациях требований к взаимосвязям элементов оценки эффективности. Так, следование логике рекомендуемой методики оценки эффективности может привести к тому, что эффективной будет признана государственная программа с формальными (или фактически отсутствующими) целями и целевыми показателями при недостаточном финансировании (либо его полном отсутствии). В соответствии с методическими рекомендациями отдельно определяются достижение целевых показателей и полнота финансирования государственной программы, но не предъявляется требований к взаимосвязи названных элементов. Данное противоречие целесообразно учесть при разработке авторской методики оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации.

Исходя из этого информация о результатах оценки эффективности финансирования государственных программ часто представляет собой описание успешно реализованных мероприятий (по плану, составленному самим ответственным исполнителем государственной программы) и оценку полноты освоения финансирования. Включение в государственные программы целевых показателей самими исполнителями приводит к занижению прогнозных значений и затягиванию сроков контрольных событий. По мнению Н. Н. Белановой, в связи с этим фиксируется несоответствие целевых индикаторов целям государственных программ¹.

¹ Беланова Н. Н. Оценка эффективности государственных программ: ключевые индикаторы и показатели // Экономика, предпринимательство и право. – 2020. – Т. 10, № 3. – С. 497.

В. Г. Фролов также утверждает, что оценка эффективности по показателям, которые формируются самими исполнителями, является субъективной характеристикой. В связи с этим методика оценки эффективности финансирования государственных программ должна быть комплексной, а не подменяться оценкой уровня исполнения планов финансирования и полноты расходования бюджетных средств¹.

В практике оценки эффективности государственных программ федерального, регионального и муниципального уровней встречается применение коэффициентов значимости целевых показателей и направлений финансирования (по мероприятиям) государственных программ. Так, в рамках оценки эффективности государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» применялся коэффициент значимости подпрограмм, определяемый долей ее финансирования в общем объеме финансирования государственной программы². Оценка эффективности федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации» осуществлялась с учетом значимости той или иной задачи, при этом значения весовых коэффициентов определялись решением координационного (общественного) совета³. Федеральное казначейство в государственных программах устанавливало значимость программных мероприятий⁴.

В государственных программах Новосибирской области весовые коэффициенты присваиваются в зависимости от значимости целевого индикатора для достижения цели государственной программы и с учетом доли финансовых затрат в общем объеме финансирования, направляемых на его достижение⁵. Автору представляется более

¹ Фролов В. Г. Анализ подходов к оценке эффективности государственных программ промышленной политики // Экономика, предпринимательство и право. – 2020. – Т. 10, № 11. – С. 2621.

² Об утверждении методики оценки эффективности государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 314: приказ Минсельхоза России от 07 декабря 2017 г. № 615.

³ О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)»: постановление Правительства Российской Федерации от 02 августа 2011 г. № 644 (в ред. от 07 февраля 2018 г.).

⁴ Об утверждении Порядка управления реализацией государственных программ Российской Федерации в Федеральном казначействе: приказ Казначейства России от 30 декабря 2016 г. № 524 (в ред. от 20 мая 2020 г.).

⁵ Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ Новосибирской области: постановление Правительства Новосибирской области от 30 января 2012 г. № 43-п (в ред. от 10 августа 2020 г.).

целесообразным разделением величин коэффициента значимости целевого показателя и доли в общем объеме финансирования программы, гарантирующее его достижение.

Достаточно уникальным является опыт администрации города Белогорска Амурской области, где в рамках оценки эффективности муниципальных программ коэффициент значимости присваивается каждому мероприятию с учетом его влияния на достижение поставленных в программе целей¹.

На основании изложенного отметим, что в практике оценки эффективности государственных программ предприняты отдельные попытки определения степени влияния финансирования на достижение целей государственных программ². При этом данные попытки состоят в определении значимости целевых показателей или мероприятий государственных программ, но не их соотношения.

Предоставление субъектам Российской Федерации широких полномочий разработки методик оценки эффективности финансирования государственных программ приводит к недостаточно обоснованным результатам их практического применения. К примеру, А. М. Марголин к недостаткам существующих методик оценки эффективности относит принятие допущений о равнозначности индикаторов (включение в программы дублирующих показателей), формальные характеристики качества управления программой (в отличие от подходов, ориентированных на содержательный анализ результатов деятельности ответственного исполнителя программы), использование алгоритмов оценки эффективности, приводящих к логически противоречивым результатам, в том числе из-за смешения дискретного (выполнено или не выполнено) и непрерывного (соотношение фактического и планового значений индикатора) методов оценки степени достижения целей программы³.

В применяемых методиках оценки эффективности государственных программ субъектов Российской Федерации также присутствуют противоречия в части

¹ Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ, их формирования и реализации, а также проведения оценки эффективности: постановление Администрации города Белогорска от 29 мая 2014 г. № 900 (в ред. от 18 мая 2021 г.).

² Об утверждении государственной программы «Развитие информационного общества в Республике Башкортостан»: постановление Правительства Республики Башкортостан от 27 апреля 2017 г. № 191.

³ Марголин А. М. Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ // Экономическая политика. – 2018. – Т. 13, № 6. – С. 78.

несогласованности сроков проведения оценки и применения сделанных по ее результатам выводов при формировании проекта бюджета на следующий период. Так, в соответствии с большинством методик по результатам оценки эффективности может быть принято решение о сокращении финансирования на очередной год, или о досрочном прекращении реализации государственной программы, или о наложении на ответственных исполнителей и участников государственной программы дисциплинарного взыскания в связи с недостижением результатов.

При этом ключевые решения относительно параметров финансирования государственных программ принимаются в рамках формирования проекта закона о бюджете субъекта Российской Федерации. Как правило, это происходит в III–IV кварталах года, предшествующего планируемому. Оценка эффективности государственных программ проводится во II квартале года, следующего за отчетным. Противоречие состоит в том, что, согласно действующему методическому инструментарию, результаты оценки эффективности государственных программ не могут быть учтены при планировании бюджетных расходов на очередной финансовый период. Несогласованность сроков также исключает возможность привлечения к ответственности исполнителей и участников государственной программы.

Итак, к ключевым проблемам применения существующих методик оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации относятся:

- избыточность количества целевых показателей;
- отсутствие разделения целевых показателей на показатели конечного результата и непосредственного результата;
- субъективность установления целевых значений показателей ответственными исполнителями государственных программ;
- отсутствие измерения экономности финансирования при достижении целей государственных программ;
- отсутствие учета взаимосвязи элементов оценки эффективности (полноты финансирования и достижения целевых показателей государственных программ);
- несогласованность сроков проведения оценки эффективности и планирования финансирования государственных программ на очередной период;
- отсутствие ответственности для исполнителя государственной программы.

2.2 Количественная оценка финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственных программ субъектов Уральского федерального округа

Дополненные автором в главе 1 теоретические представления о финансировании государственных программ требуют рассмотрения на практических примерах. Для этого выбран опыт финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, на протяжении 2016–2021 годов. В качестве источников данных использованы законы субъектов Российской Федерации об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации. Учитывая, что законы об исполнении бюджетов принимаются в III квартале года, следующего за отчетным, крайним доступным для рассмотрения периодом является 2021 год.

Субъекты Российской Федерации, осуществляя деятельность по единому кругу полномочий, самостоятельно определяют систему органов государственной власти и их функциональное разграничение. Соответственно, перечни реализуемых государственных программ субъектов Российской Федерации также существенно различаются. В связи с этим финансирование государственных программ субъектов Российской Федерации предусматривает различные и не всегда сопоставимые структуру, сроки, целевые показатели и другие параметры. Так, государственная программа одного из субъектов Российской Федерации может быть одновременно направлена на развитие промышленного комплекса и защиту окружающей среды. В другом регионе задачи в названных сферах решаются за счет финансирования двух отдельных государственных программ. В третьем случае применяются подпрограммы.

Это осложняет возможность соотнесения финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации. Автором было отмечено, что государственные программы можно разделить на три группы по сферам их реализации: социальные, экономические и инфраструктурные. В связи с этим целесообразно

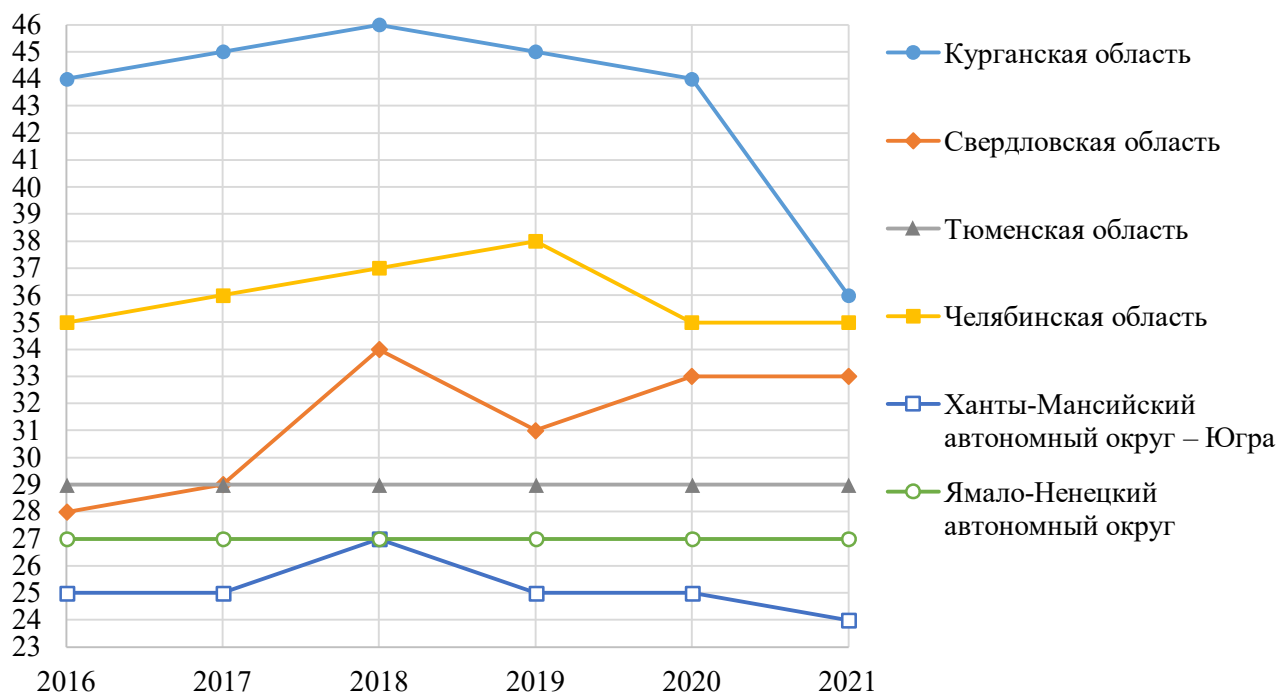
рассмотреть финансирование следующих сопоставимых государственных программ субъектов Уральского федерального округа: в социальной сфере – государственные программы, направленные на реализацию молодежной политики; в экономической сфере – направленные на развитие промышленного комплекса; в инфраструктурной сфере – направленные на развитие комфортной городской среды.

Перед началом проведения количественной и качественной оценок целесообразно определить значение финансирования государственных программ в общих расходах бюджета субъекта Российской Федерации. В субъектах Уральского федерального округа ежегодно в среднем реализуется и финансируется более 30 государственных программ (таблица 7).

Таблица 7 – Количество государственных программ Уральского федерального округа в 2016–2021 годах, ед.

Субъект Российской Федерации	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Курганская область	44	45	46	45	44	36
Свердловская область	28	29	34	31	33	33
Тюменская область	29	29	29	29	29	29
Челябинская область	35	36	37	38	35	35
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	25	25	27	25	25	24
Ямало-Ненецкий автономный округ	27	27	27	27	27	27
<i>Среднее значение</i>	<i>31</i>	<i>32</i>	<i>33</i>	<i>33</i>	<i>32</i>	<i>31</i>
Примечание – Составлено автором по материалам исполнительных органов государственной власти субъектов Уральского федерального округа.						

Динамику изменения количества государственных программ субъектов Российской Федерации демонстрирует рисунок 6, где видно, что среднее количество государственных программ в регионах сохраняется на протяжении ряда лет. В Курганской области ежегодно реализуется более 40 государственных программ, в то время как в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре их количество почти в два раза меньше. Объясняется это тем, что, как было отмечено, субъекты Российской Федерации самостоятельно принимают решения о формировании отдельной государственной программы либо выделении в ней структурного элемента – подпрограммы.



Примечание – Составлено автором по материалам исполнительных органов государственной власти субъектов Уральского федерального округа.

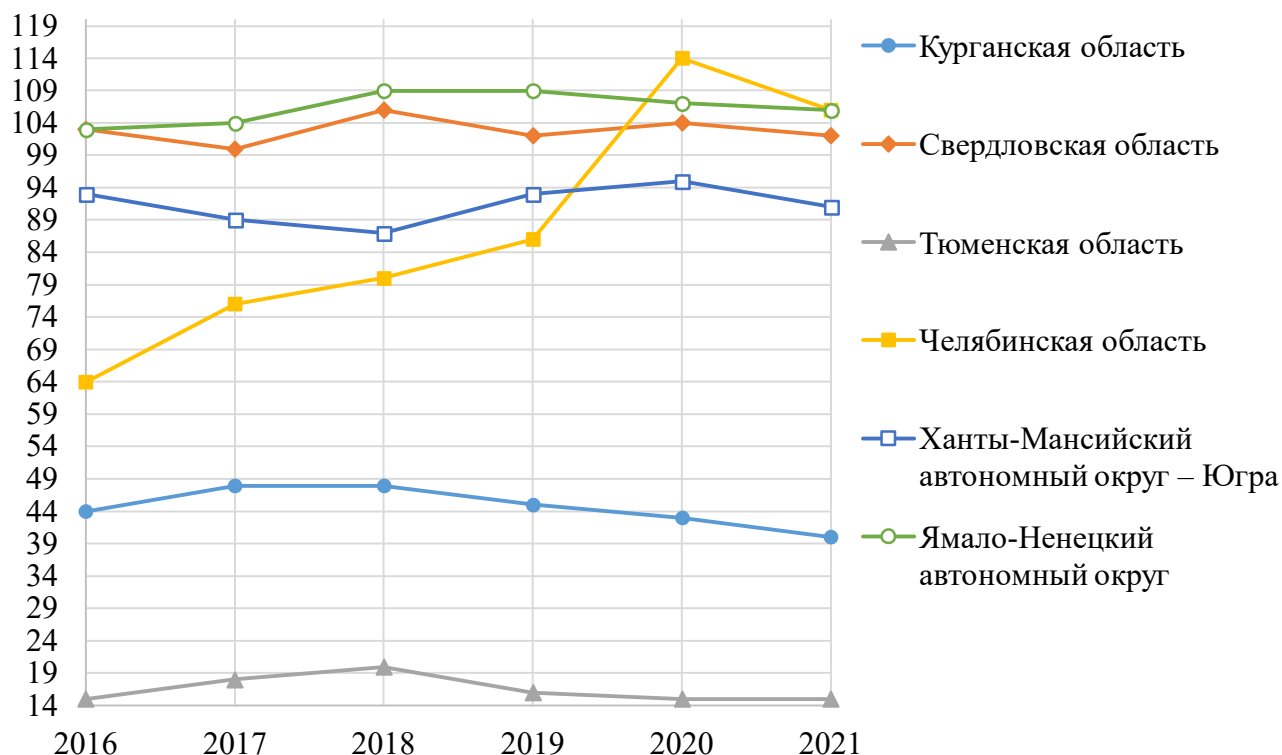
Рисунок 6 – Количество государственных программ субъектов Уральского федерального округа в 2016–2021 годах

Данные таблицы 8 подтверждают сделанные автором выводы: в Курганской области больше количество государственных программ, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре – количество подпрограмм. По графику на рисунке 7 мы видим, что количество подпрограмм, как и количество государственных программ, является стабильным значением и не меняется существенно в рассматриваемом шестилетнем периоде в большинстве субъектов Уральского федерального округа.

Таблица 8 – Количество подпрограмм государственных программ субъектов Уральского федерального округа в 2016–2021 годах, ед.

Субъект Российской Федерации	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Курганская область	44	48	48	45	43	40
Свердловская область	103	100	106	102	104	102
Тюменская область	15	18	20	16	15	15
Челябинская область	64	76	80	86	114	106
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	93	89	87	93	95	91
Ямало-Ненецкий автономный округ	103	104	109	109	107	106
<i>Среднее значение</i>	<i>70</i>	<i>73</i>	<i>75</i>	<i>75</i>	<i>80</i>	<i>77</i>

Примечание – Составлено автором по материалам исполнительных органов государственной власти субъектов Уральского федерального округа.



Примечание – Составлено автором по материалам исполнительных органов государственной власти субъектов Уральского федерального округа.

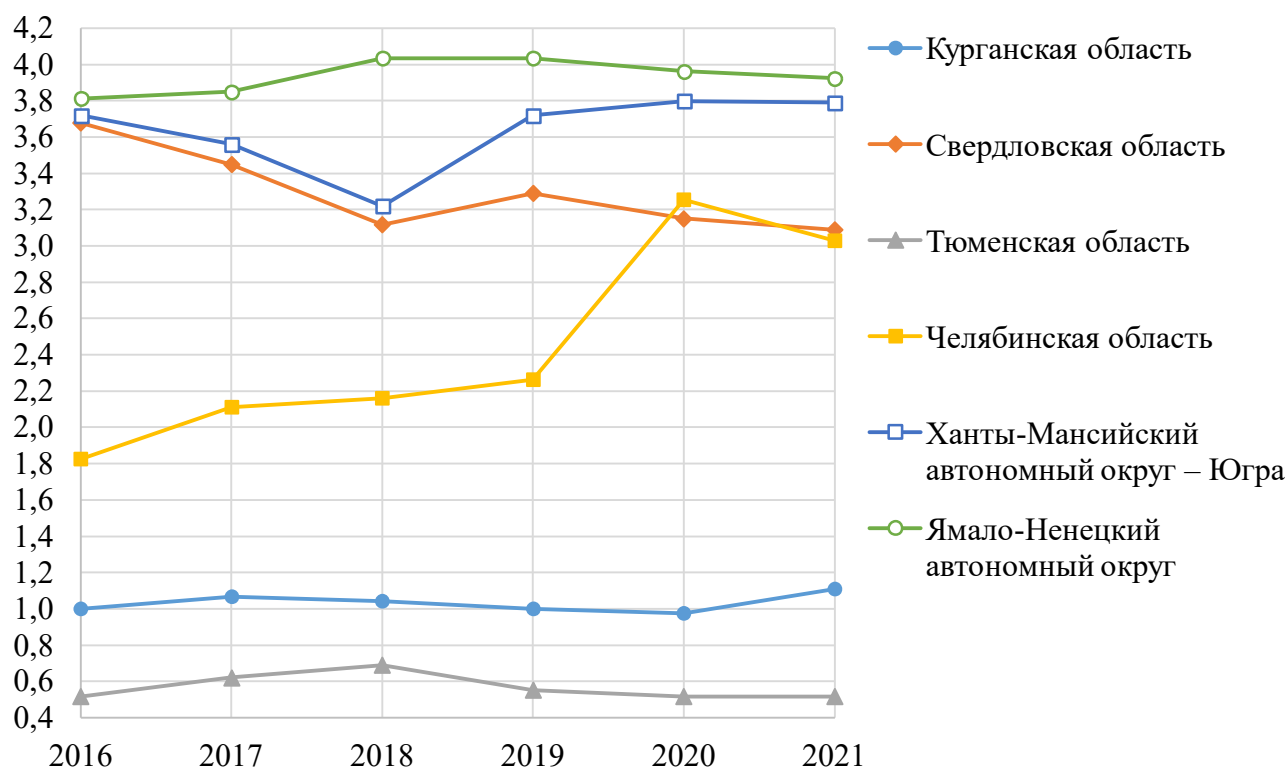
Рисунок 7 – Количество подпрограмм государственных программ субъектов Уральского федерального округа в 2016-2021 годах

Вместе с тем интерес вызывает соотношение количества реализуемых в субъектах Российской Федерации государственных программ и входящих в них подпрограмм (таблица 9 и рисунок 8).

Таблица 9 – Количество подпрограмм на 1 государственную программу в субъектах Уральского федерального округа в 2016–2021 годах, ед.

Субъект Российской Федерации	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Курганская область	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1
Свердловская область	3,7	3,4	3,1	3,3	3,2	3,1
Тюменская область	0,5	0,6	0,7	0,6	0,5	0,5
Челябинская область	1,8	2,1	2,2	2,3	3,3	3,0
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	3,7	3,6	3,2	3,7	3,8	3,8
Ямало-Ненецкий автономный округ	3,8	3,9	4,0	4,0	4,0	3,9
<i>Среднее значение</i>	2	2	2	2	3	3

Примечание – Составлено автором по материалам исполнительных органов государственной власти субъектов Уральского федерального округа.



Примечание – Составлено автором по материалам исполнительных органов государственной власти субъектов Уральского федерального округа.

Рисунок 8 – Количество подпрограмм на 1 государственную программу в субъектах Уральского федерального округа в 2016-2021 годах

Так, в большинстве случаев соотношение государственных программ и подпрограмм субъектов Российской Федерации является устойчивой величиной.

Вместе с тем по графику можно заметить, что в 2019 году сразу в нескольких регионах Уральского федерального округа произошел резкий рост количества подпрограмм. Это может быть связано с тем, что в 2019 году активную реализацию получили национальные и федеральные проекты. При этом финансирование региональных частей федеральных проектов и региональных проектов включается в финансирование государственных программ субъектов Российской Федерации.

Далее перейдем к рассмотрению общих расходов бюджетов и финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации (таблицы 10 и 11).

Таблица 10 – Общие расходы бюджетов субъектов Уральского федерального округа в 2016–2021 годах, млн руб.

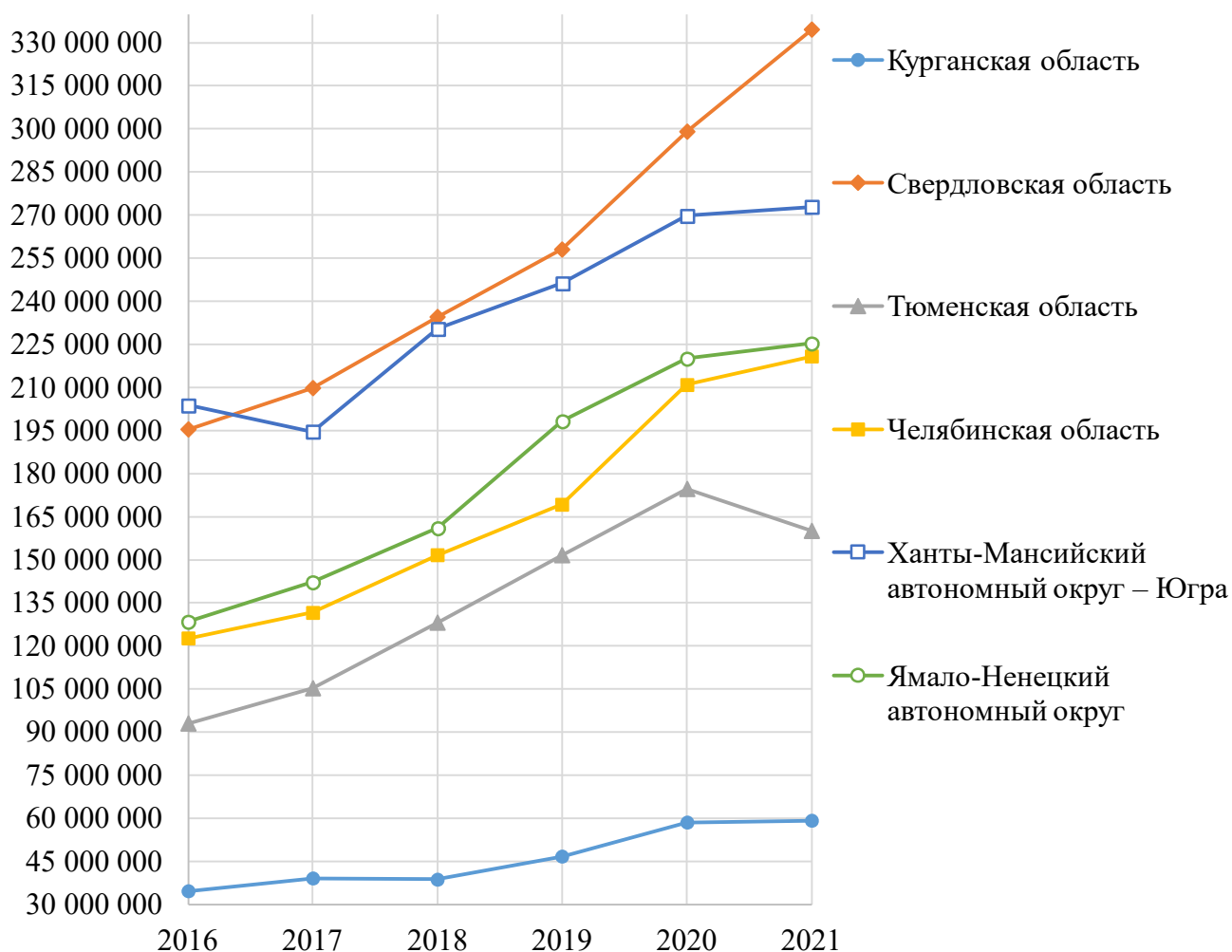
Субъект Российской Федерации	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Курганская область	35 566,6	40 020,7	39 710,7	47 832,0	60 394,5	60 633,8
Свердловская область	200 451,9	216 420,4	241 477,5	264 926,2	315 714,4	343 666,4
Тюменская область	122 658,5	141 997,0	170 342,6	195 109,0	209 681,5	223 993,3
Челябинская область	132 765,5	137 125,9	156 811,2	176 069,9	227 529,4	232 007,5
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	206 190,2	196 637,1	232 768,9	248 789,9	272 902,4	275 765,5
Ямало-Ненецкий автономный округ	133 305,2	146 384,2	167 360,5	203 546,3	239 610,3	237 761,3
Примечание – Составлено автором по материалам исполнительных органов государственной власти субъектов Уральского федерального округа.						

Таблица 11 – Финансирование государственных программ субъектов Уральского федерального округа в 2016–2021 годах, тыс. руб.

Субъект Российской Федерации	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Курганская область	34 806,3	39 140,2	38 794,6	46 715,8	58 571,9	59 195,6
Свердловская область	195 404,0	209 807,0	234 582,7	258 191,4	299 104,3	334 616,6
Тюменская область	93 048,1	105 331,2	128 219,3	151 661,7	174 663,6	160 078,2
Челябинская область	122 690,4	131 656,8	151 633,4	169 350,5	211 003,9	220 881,1
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	203 849,6	194 701,8	230 528,7	246 258,4	269 803,5	272 922,9
Ямало-Ненецкий автономный округ	128 631,0	142 194,8	161 191,8	198 414,8	220 229,2	225 480,8
Примечание – Составлено автором по материалам исполнительных органов государственной власти субъектов Уральского федерального округа.						

Согласно данным таблицы 11, общий объем финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа ежегодно увеличивается. При этом необходимо учитывать фактор инфляции.

Объемы финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа также увеличиваются, демонстрируя ежегодный прирост (рисунок 9).



Примечание – Составлено автором по материалам исполнительных органов государственной власти субъектов Уральского федерального округа.

Рисунок 9 – Финансирование государственных программ субъектов Уральского федерального округа в 2016–2021 годах, тыс. руб.

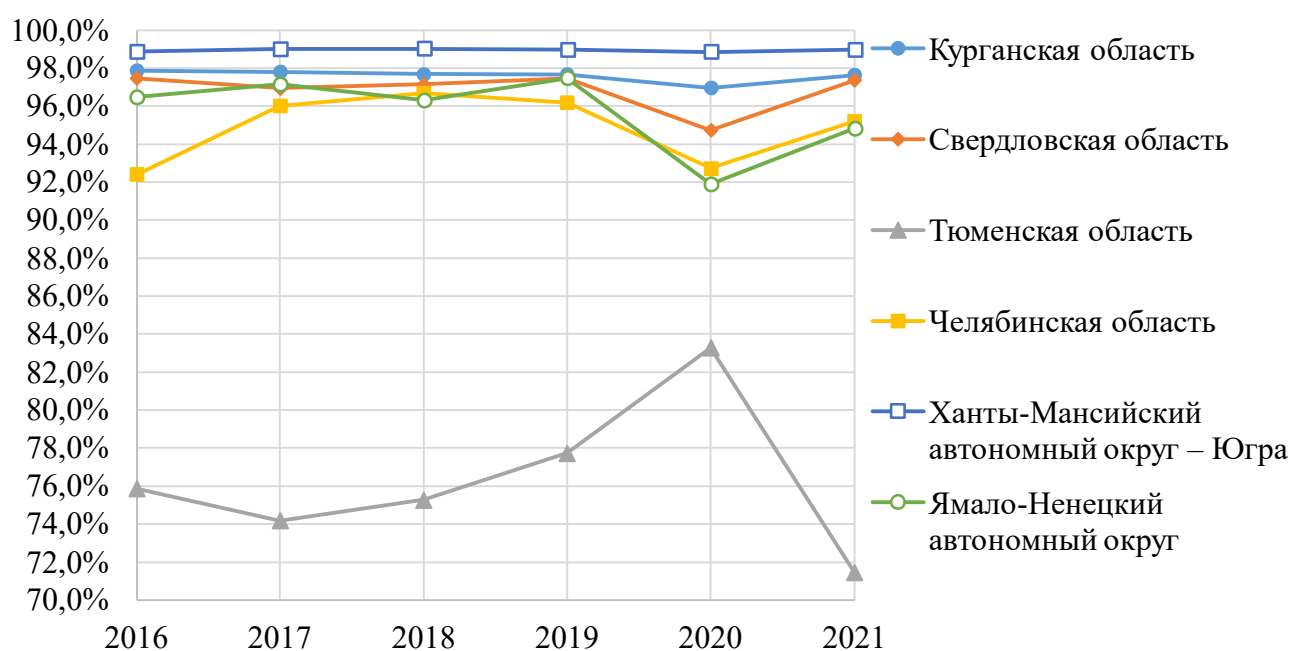
Далее оценим долю финансирования государственных программ в объеме общих расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский федеральный округ, в 2016–2021 годах (таблица 12). Очевидно, доля финансирования государственных программ является определяющей в общих расходах бюджетов субъектов Российской Федерации на протяжении ряда лет. При этом обращают на себя данные по Тюменской области, где программные расходы составляют 70–80 % областного бюджета, в то время как в большинстве других рассматриваемых субъектов Российской Федерации это значение ежегодно выше (95–97 %).

Таблица 12 – Доля финансирования государственных программ в бюджетах субъектов Уральского федерального округа в 2016–2021 годах, %

Субъект Российской Федерации	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Курганская область	97,86	97,80	97,69	97,67	96,98	97,63
Свердловская область	97,48	96,94	97,14	97,46	94,74	97,37
Тюменская область	75,86	74,18	75,27	77,73	83,30	71,47
Челябинская область	92,41	96,01	96,70	96,18	92,74	95,20
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	98,86	99,02	99,04	98,98	98,86	98,97
Ямало-Ненецкий автономный округ	96,49	97,14	96,31	97,48	91,91	94,83
<i>Среднее значение</i>	<i>93,16</i>	<i>93,51</i>	<i>93,69</i>	<i>94,25</i>	<i>93,09</i>	<i>92,58</i>

Примечание – Составлено автором по материалам исполнительных органов государственной власти субъектов Уральского федерального округа.

Средняя доля программных расходов в регионах Уральского федерального округа не опускается ниже 92 % (рисунок 10), что даже с учетом Тюменской области является высоким значением.



Примечание – Составлено автором по материалам исполнительных органов государственной власти субъектов Уральского федерального округа.

Рисунок 10 – Доля финансирования государственных программ в бюджетах субъектов Уральского федерального округа в 2016–2021 годах, %

Таким образом, финансирование государственных программ составляет основную часть расходов бюджетов субъектов Уральского федерального округа. Соответственно, практически весь объем расходов бюджетов субъектов Российской

Федерации должен отвечать определенным в главе 1 требованиям к программно-целевому методу расходования бюджетных средств. При этом финансирование государственных программ также преобладает в общих расходах каждого из главных распорядителей бюджетных средств субъектов Российской Федерации – региональных ведомств, являющихся одновременно ответственными исполнителями и участниками государственных программ.

Иными словами, бóльшая часть объема финансирования каждого из ведомств региона в то же время является финансированием той или иной государственной программы. Исключения составляют, как правило, органы законодательной власти, избирательные комиссии и ведомства, финансирование которых преимущественно носит обеспечивающий и процессный характер. Данное наблюдение влечет за собой вывод о том, что бóльшая часть финансирования исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации является финансированием государственных программ. Возможно ли это?

В. Л. Тамбовцев отмечает, что реализация программного метода в оборонном ведомстве США продемонстрировала такой успех, что в 1965 году все федеральные ведомства перешли к использованию этой методологии. Однако спустя всего 5 лет произошел полный отказ от нее, вызванный чрезмерным расширением программной методики на весь бюджетный процесс, то есть произошло «опрограммирование» бюджета¹. Кроме того, на нецелесообразность максимизации в применении финансирования государственных программ советские ученые указывали еще в 1970-е годы, поскольку программным планированием может быть охвачена только часть многогранного и сложного поля управления социально-экономическим развитием региона².

Когда все бюджетные расходы заявляются как программные, под понятием «государственная программа» начинает ложно пониматься способ классификации бюджетных расходов (отличный от стандартных статей – наименований ведомств

¹ Тамбовцев В. Л. Целевые программы в Российской Федерации как объекты оценки // Управленец. – 2021. – Т. 12, № 2. – С. 55.

² Методические рекомендации по разработке комплексных народнохозяйственных программ. – М.: ЦЭМИ АН СССР, 1974. – С. 8.

и расходов на зарплату и т. п.). Государственные программы начинают охватывать весь бюджет государства или региона, но потенциал повышения действенности использования бюджетных средств, рост результативности государственного управления, которые изначально заложены в идею финансирования государственных программ, не реализуется. При этом в рамках государственных программ становится критическим разрыв между финансированием и его целями.

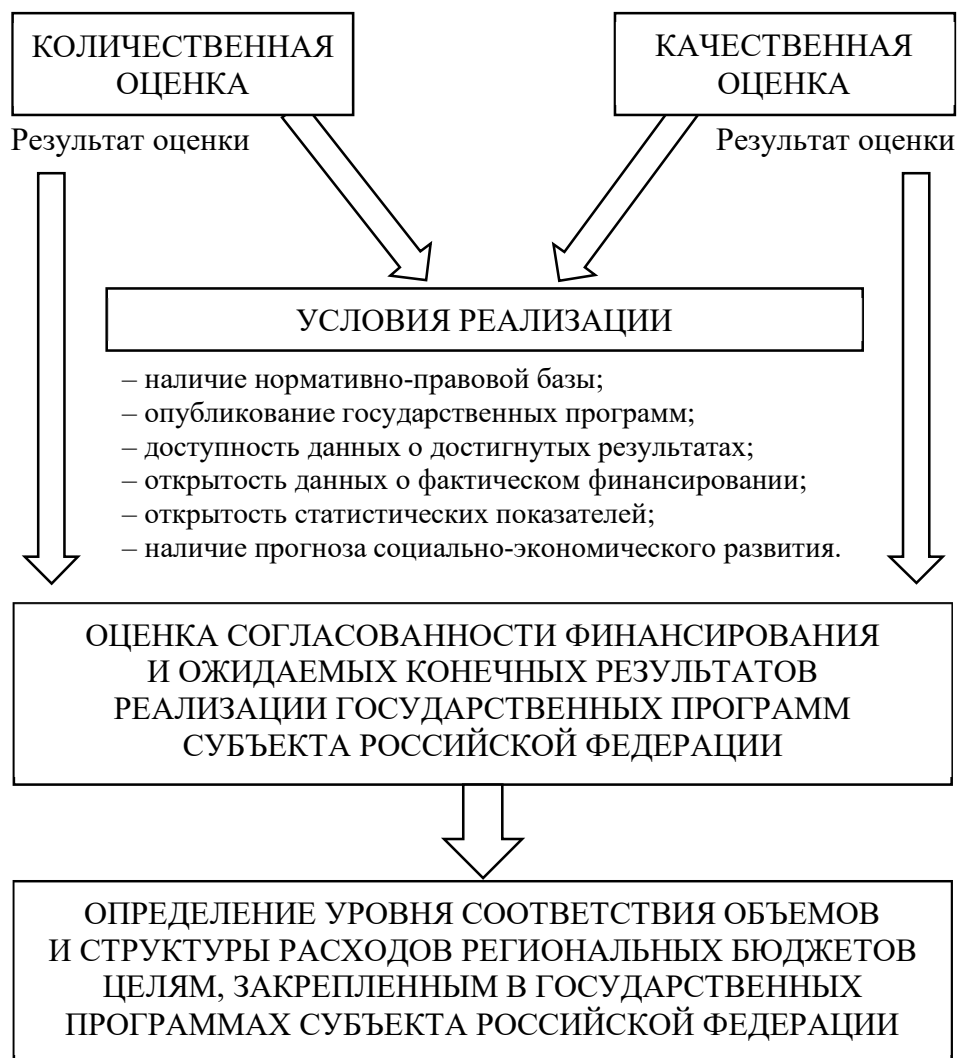
Негативным последствием этого становится преобладание в бюджетных расходах, названных программными, и финансировании ведомств направлений обеспечивающего характера, текущих и процессных, фактически не являющихся программными. В связи с этим, очевидно, государственные программы как инструмент повышения результативности осуществления бюджетных расходов имеет смысл разрабатывать для решения ограниченного числа проблем и задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

На основании изложенного в целях минимизации выявленных рисков автором разработан методический инструментарий, основанный на количественной и качественной оценке финансирования и ожидаемых результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации, обеспечивающих определение согласованности финансирования и конечных результатов реализации государственных программ. Это, в свою очередь, позволяет установить уровень соответствия объемов и структуры расходов региональных бюджетов целям, закрепленным в государственных программах субъекта Российской Федерации.

К условиям проведения оценки отнесены наличие нормативно-правовой базы, опубликование государственных программ субъектов Российской Федерации, доступность данных о достижении конечных результатов государственных программ, открытость данных о фактическом финансировании государственных программ, открытость статистических показателей субъекта Российской Федерации, наличие прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Разработанный инструментарий, который ранее не применялся, предусматривает несколько этапов и основывается на совокупности различных методов, таких как метод сравнения, метод использования абсолютных и относительных величин,

метод индексов, метод установления корреляции Пирсона и др.¹ Общая схема инструментария оценки финансирования и ожидаемых результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации представлена на рисунке 11.

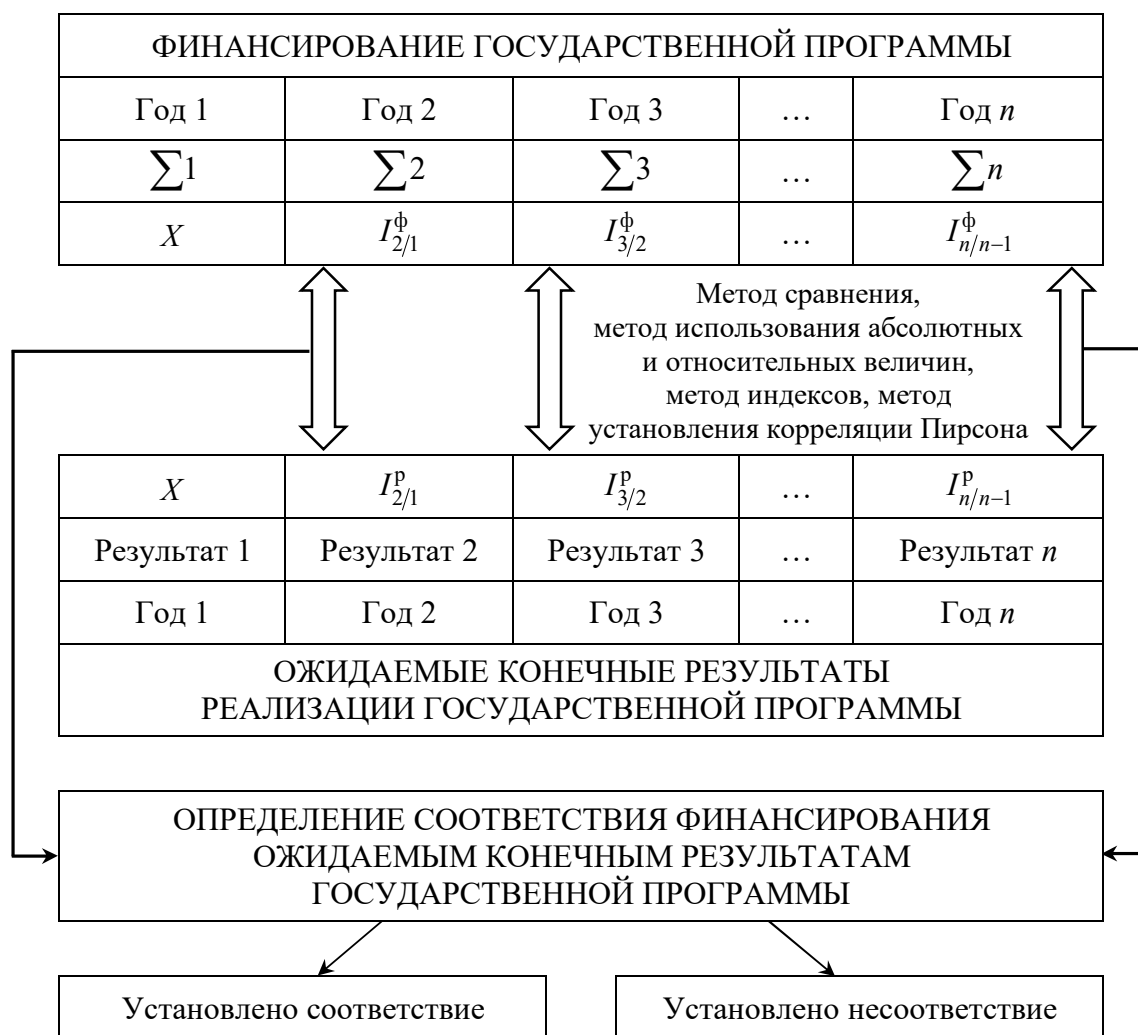


Примечание – Составлено автором.

Рисунок 11 – Блок-схема инструментария оценки финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации

Изучение финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации целесообразно начать с применения инструментария количественной оценки установления взаимосвязи финансирования и ожидаемых результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации (рисунок 12).

¹ Ковалев В. В. Финансовый анализ: методы и процедуры. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 560 с.



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 12 – Алгоритм инструментария количественной оценки финансирования и ожидаемых результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации

На первом этапе количественной оценки устанавливаются объемы финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации. Эти данные публикуются и доступны для использования. Далее необходимо определить, на достижение каких целей в действительности направлено финансирование государственных программ. В приложении А приведены цели государственных программ субъектов Уральского федерального округа. Большинство из них имеет следующие формулировки: «формирование...», «использование...», «обеспечение...», «выработка...», «развитие...», «совершенствование...», «реализация полномочий...», «укрепление...», «управление...», «осуществление...», «исполнение...», «создание

условий...», «наполнение...», «организация...», «осуществление мер...», «повышение качества...», «подготовка...», «обеспечение эффективной деятельности...». Очевидно, что формулировки целей государственных программ субъектов Российской Федерации не являются конкретными и представляют собой, скорее, общее направление бюджетных расходов. Размытость формулировок не позволяет определить, достигнута или нет цель финансирования государственной программы. Обращает на себя внимание и явная избыточность количества целей, которое может достигать до 10 в рамках одной государственной программы. Указанные наблюдения находят подтверждение в научной литературе. Так, М. А. Смирнов отмечает, что практика формирования государственных программ приблизилась к пониманию государственной программы как перечня некоторых действий, отбор которых не является результатом применения технологий обоснования¹.

Рассмотренные примеры свидетельствуют о том, что один из устоявшихся в теоретическом представлении признаков финансирования государственных программ – «целевой характер» – часто реализуется формально, что может приводить к искаженному определению программного финансирования как традиционного затратного (текущего, обеспечивающего). По мнению Р. В. Ерженина, цели государственных программ, разработанных на федеральном и региональном уровнях, не конкретизированы, что затрудняет оценку их достижения, а поставленные задачи не всегда достаточны для обеспечения достижения цели. Установленные же показатели эффективности на самом деле не позволяют судить о получении результата, ради которого была разработана та или иная государственная программа².

Сложившаяся ситуация объясняется тем, что государственная программа субъекта Российской Федерации часто направлена на решение ряда разноплановых задач социально-экономического развития. В связи с этим цель государственной программы, призванная объединить в своей формулировке широкий спектр запланированных мероприятий, редко может быть сформулирована так же конкретно,

¹ Смирнов М. А. Повышение эффективности реализации государственных программ за счет проектного подхода // Финансы и кредит. – 2016. – № 35. – С. 38.

² Ерженин Р. В. Цели в управлении региональными финансами: логико-содержательный анализ государственных программ // Управленческие науки. – 2019. – Т. 9, № 2. – С. 51.

как, например, цель финансирования отдельного мероприятия, такого как строительство здания образовательного или медицинского учреждения.

На основании изложенного финансирование государственных программ в действительности направлено не на цели государственных программ, а на ожидаемые конечные результаты государственных программ, которые, безусловно, не определены в рамках существующих государственных программ субъектов Российской Федерации. В связи с этим на следующем этапе проведения предлагаемой количественной оценки определяются ожидаемые конечные результаты реализации государственных программ субъекта Российской Федерации, основные требования к которым приведены в таблице 13.

Таблица 13 – Требования к ожидаемым конечным результатам реализации государственной программы субъекта Российской Федерации

Требования к ожидаемым конечным результатам реализации государственной программы субъекта Российской Федерации
1. Соответствие ожидаемого конечного результата реализации государственной программы стратегическим приоритетам социально-экономического развития субъекта Российской Федерации
2. Высокая значимость целевого значения ожидаемого конечного результата реализации государственной программы субъекта Российской Федерации
3. Достижимость ожидаемого конечного результата в рамках реализации государственной программы субъекта Российской Федерации
4. Согласованность ожидаемых конечных результатов с направлениями финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации
5. Учет влияния внешних факторов на достижение конечных результатов реализации государственной программы субъекта Российской Федерации
Примечание – Составлено автором.

В большинстве случаев, когда ожидаемые конечные результаты не установлены государственными программами, они могут быть выбраны из числа целевых показателей государственной программы субъекта Российской Федерации с учетом определенных требований. После определения объемов финансирования и ожидаемых результатов государственных программ, на завершающем этапе количественной оценки, определяется соответствие динамики финансирования динамике конечных результатов. Начнем с рассмотрения динамики финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации, реализуемых в сфере молодежной политики (таблица 14).

Таблица 14 – Финансирование государственных программ субъектов Российской Федерации, реализуемых в сфере молодежной политики в 2016–2021 годах, млн руб.

Субъект Российской Федерации	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Курганская область	67 600,9	50 894,8	80 232,0	145 673,7	159 241,1	153 052,0
Свердловская область	43 413,9	108 044,1	68 487,9	62 240,2	63 852,4	69 301,9
Тюменская область	58 494,0	93 387,3	59 719,5	81 311,3	53 552,2	117 594,9
Челябинская область	455 924,0	421 784,0	518 920,0	925 103,0	383 430,0	409 166,0
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	396 808,9	300 678,4	274 510,8	224 613,8	222 761,3	230 027,2
Ямало-Ненецкий автономный округ	640 854,7	636 496,9	681 823,1	706 834,3	1 049 133,6	967 900,2
Примечание – Составлено автором.						

В таблице 15 приведем динамику индексов объемов финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации в 2016–2021 годах, реализуемых в сфере молодежной политики.

Таблица 15 – Динамика финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации, реализуемых в сфере молодежной политики в 2016–2021 годах

Субъект Российской Федерации	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019	2021/2020
Курганская область	0,75	1,58	1,82	1,09	0,96
Свердловская область	2,49	0,63	0,91	1,03	1,09
Тюменская область	1,60	0,64	1,36	0,66	2,20
Челябинская область	0,93	1,23	1,78	0,41	1,07
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	0,76	0,91	0,82	0,99	1,03
Ямало-Ненецкий автономный округ	0,99	1,07	1,04	1,48	0,92
Примечание – Составлено автором.					

В таблице 16 приведем индексы динамики (год к году) конечных результатов государственных программ субъектов Российской Федерации в 2016–2021 годах, реализуемых в сфере молодежной политики, определенных автором в соответствии с требованиями к ожидаемым конечным результатам.

Таблица 16 – Динамика ожидаемых конечных результатов государственных программ, реализуемых в сфере молодежной политики в 2016–2021 годах

Субъект Российской Федерации	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019	2021/2020
Курганская область	1,03	1,03	1,02	1,01	1,00
Свердловская область	1,06	1,16	1,27	1,07	1,12
Тюменская область	0,91	1,00	1,03	1,00	1,14
Челябинская область	1,05	1,04	1,04	1,03	1,03
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	1,08	1,15	1,05	1,03	1,02
Ямало-Ненецкий автономный округ	1,48	0,98	1,03	1,02	0,80
Примечание – Составлено автором.					

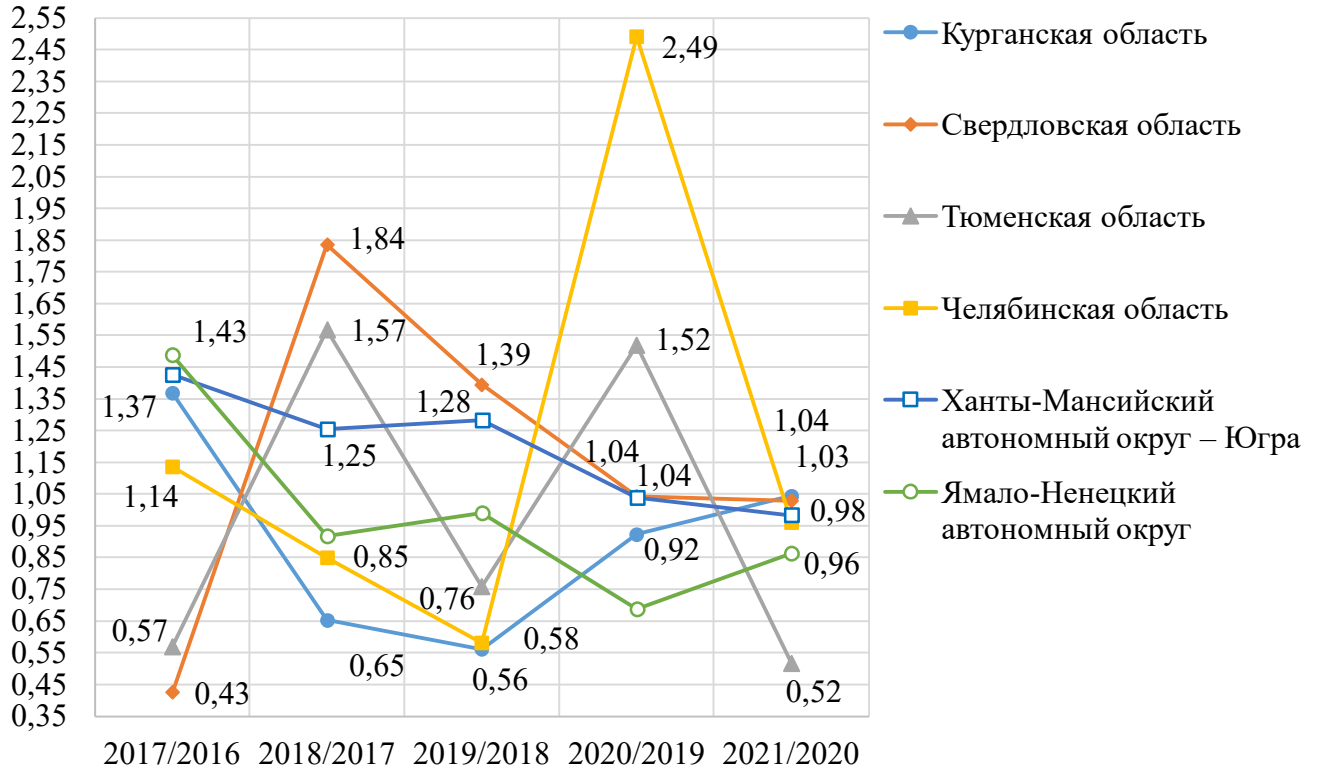
В таблице 17 сопоставим динамику конечных результатов государственных программ и динамику финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации, реализуемых в сфере молодежной политики.

Таблица 17 – Индексы сопоставления динамики конечных результатов и финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа, реализуемых в сфере молодежной политики в 2016–2021 годах

Субъект Российской Федерации	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019	2021/2020
Курганская область	1,37	0,65	0,56	0,92	1,04
Свердловская область	0,43	1,84	1,39	1,04	1,03
Тюменская область	0,57	1,57	0,76	1,52	0,52
Челябинская область	1,14	0,85	0,58	2,49	0,96
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	1,43	1,25	1,28	1,04	0,98
Ямало-Ненецкий автономный округ	1,49	0,92	0,99	0,69	0,86
Примечание – Составлено автором.					

Очевидно, что в идеальных условиях согласно принципу рационального осуществления бюджетных расходов полученные значения индексов должны соответствовать таким пропорциям, когда уровень динамики достигаемых конечных результатов равен уровню динамики объемов осуществленного финансирования или превосходит его. Однако представленные в таблице 19 индексы далеки от эталонных.

График на рисунке 13 демонстрирует отсутствие зависимости динамики достигнутых конечных результатов и динамики финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа в сфере молодежной политики.



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 13 – Индексы сопоставления динамики конечных результатов и финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа, реализуемых в сфере молодежной политики в 2016–2021 годах

Полученные результаты подтверждают сделанные автором выводы о недостаточности взаимосвязи и критически низком уровне согласованности финансирования и целей реализации государственных программ субъектов Российской Федерации. Далее целесообразно проверить этот вывод с использованием другого научного метода.

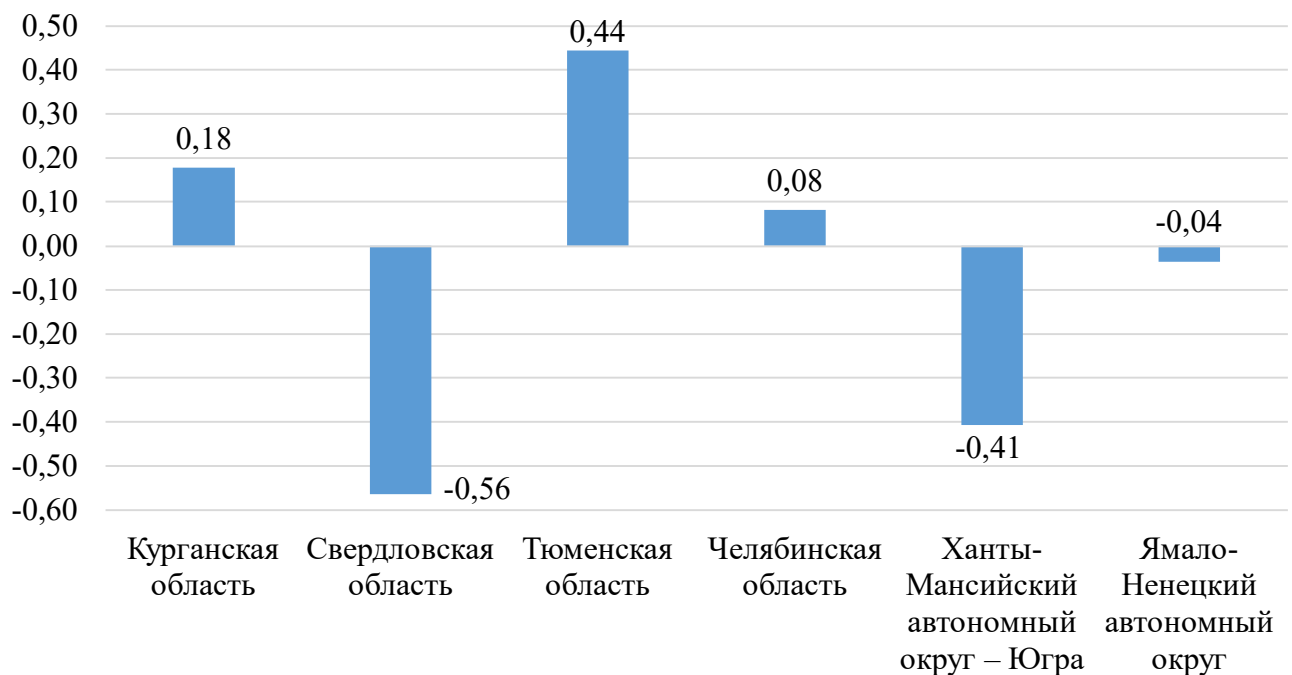
Зарекомендовавшим себя инструментом для установления наличия либо отсутствия линейной связи между двумя количественными показателями, оценки ее тесноты и статистической значимости является критерий корреляции Пирсона. В таблице 18 представим значения критерия Пирсона, полученные при рассмотрении

динамики конечных результатов и финансирования государственных программ в сфере молодежной политики субъектов Уральского федерального округа.

Таблица 18 – Значения критерия Пирсона взаимосвязи конечных результатов и финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа молодежной политики в 2016–2021 годах

Субъект Российской Федерации	Значение критерия Пирсона	Субъект Российской Федерации	Значение критерия Пирсона
Курганская область	0,18	Челябинская область	0,08
Свердловская область	-0,56	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	-0,41
Тюменская область	0,44	Ямало-Ненецкий автономный округ	-0,04
<i>Среднее значение</i>	<i>-0,05</i>		
Примечание – Составлено автором.			

Полученные данные представим для наглядности на графике (рисунок 14).



Примечание – Составлено автором.

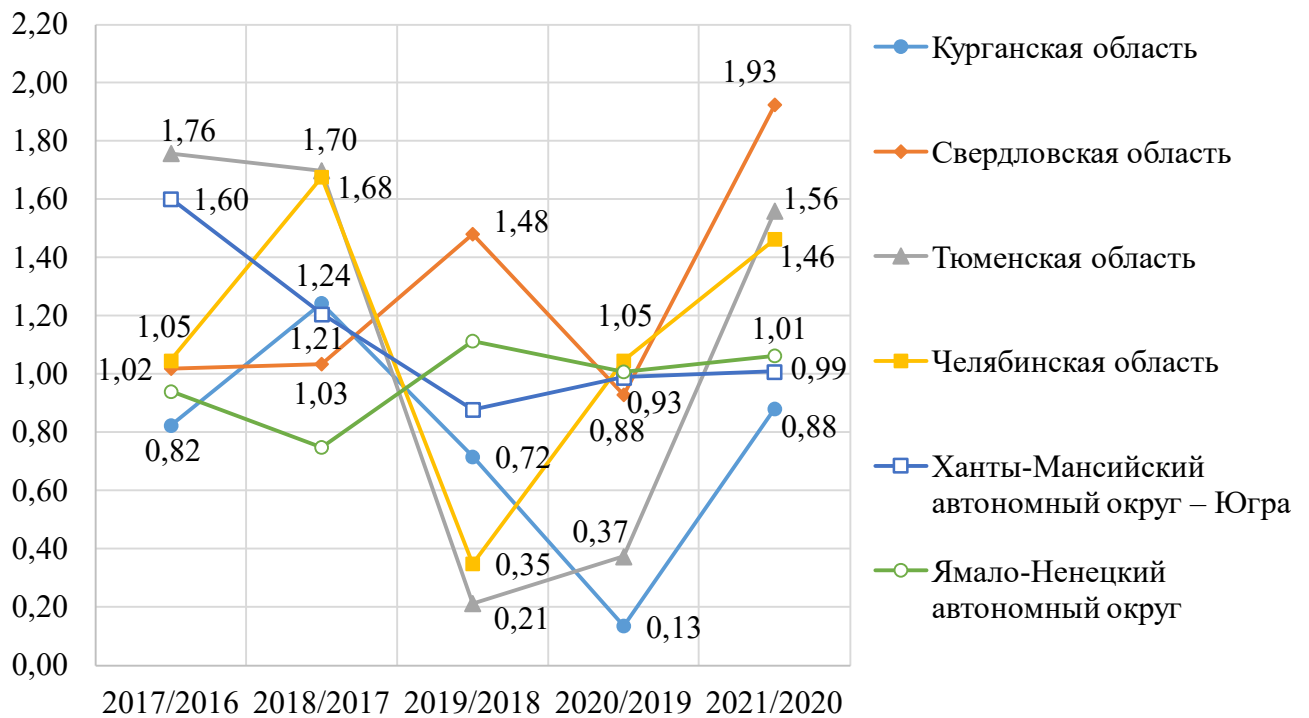
Рисунок 14 – Значения критерия Пирсона взаимосвязи динамики конечных результатов и финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа в сфере молодежной политики в 2016–2021 годах

Среднее значение полученных данных, согласно графику, приближается к 0. Значения коэффициента корреляции Пирсона по отдельным рассматриваемым государственным программам субъектов Уральского федерального округа получены

в значительном разбросе, но не приближаются к значениям 1 или -1 , которые могут свидетельствовать о наличии прямой или обратной зависимости между динамикой финансирования и конечных результатов реализации государственных программ.

Разнонаправленность полученных значений подтверждает слабую или отсутствующую корреляционную связь между ожидаемыми конечными результатами и финансированием государственных программ субъектов Уральского федерального округа, реализуемых в сфере молодежной политики.

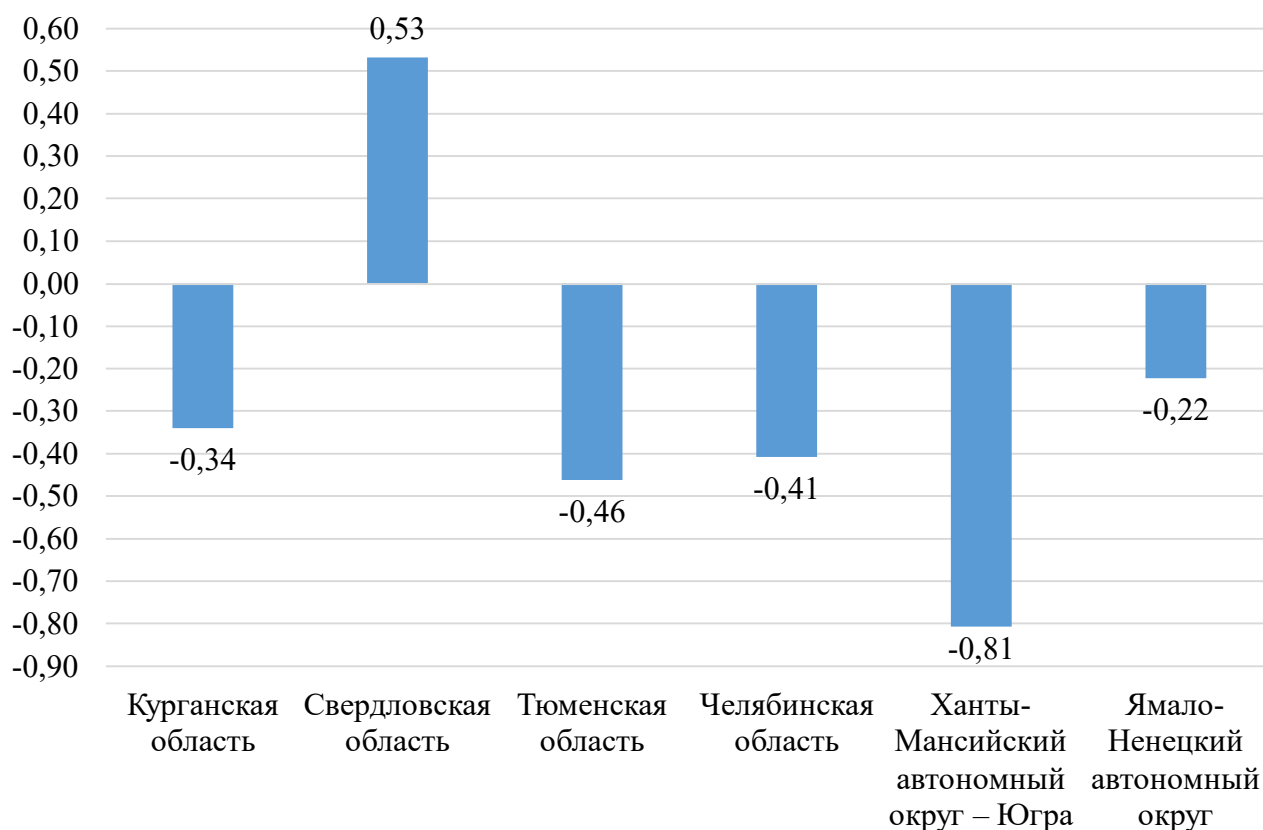
Далее, основываясь на уже примененном алгоритме, рассмотрим корреляционную связь между ожидаемыми конечными результатами и финансированием государственных программ субъектов Уральского федерального округа, реализуемых в сфере промышленной политики (рисунок 15).



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 15 – Индексы сопоставления динамики конечных результатов и финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа, реализуемых в сфере промышленности в 2016–2021 годах

Полученные значения критерия Пирсона в государственных программах, реализуемых в сфере промышленности, представим на графике (рисунок 16).



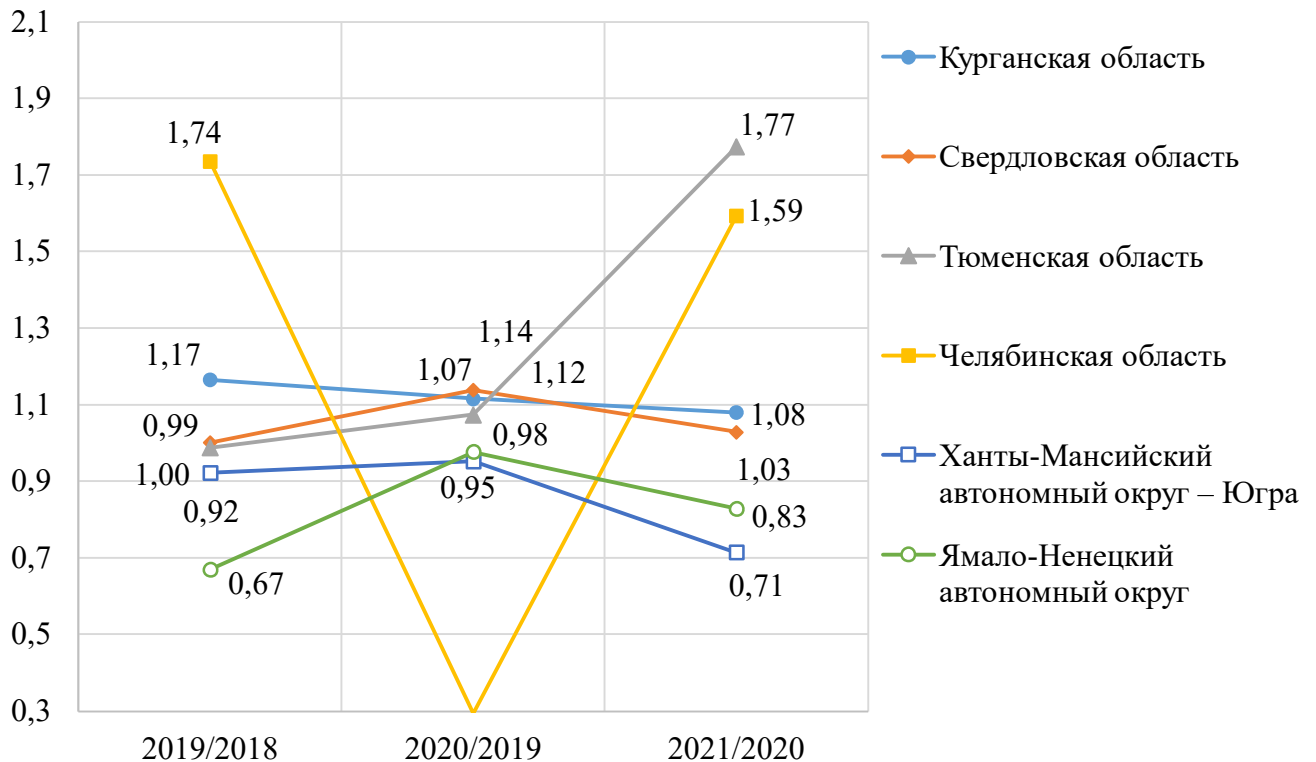
Примечание – Составлено автором.

Рисунок 16 – Значения критерия Пирсона взаимосвязи динамики конечных результатов и финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа в сфере промышленности в 2016–2021 годах

Как и в примере государственных программ в сфере молодежной политики, в государственных программах промышленного развития наблюдается отсутствие прямой зависимости динамики финансирования и конечных результатов государственных программ. В примере государственной программы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры значение критерия Пирсона составляет $-0,81$, что может говорить об обратной связи: увеличение финансирования приводит к ухудшению конечных результатов реализации государственных программ. По мнению автора, в данном случае речь идет об отсутствии взаимосвязи и качестве планирования программного финансирования, а не об обратном эффекте.

Далее рассмотрим примеры финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа, реализуемых в сфере создания комфортной городской среды. Ввиду того что активную реализацию названные программы

получили в 2019 году с началом реализации одноименного национального проекта, период рассмотрения составляет 2018–2021 годы (рисунок 17).



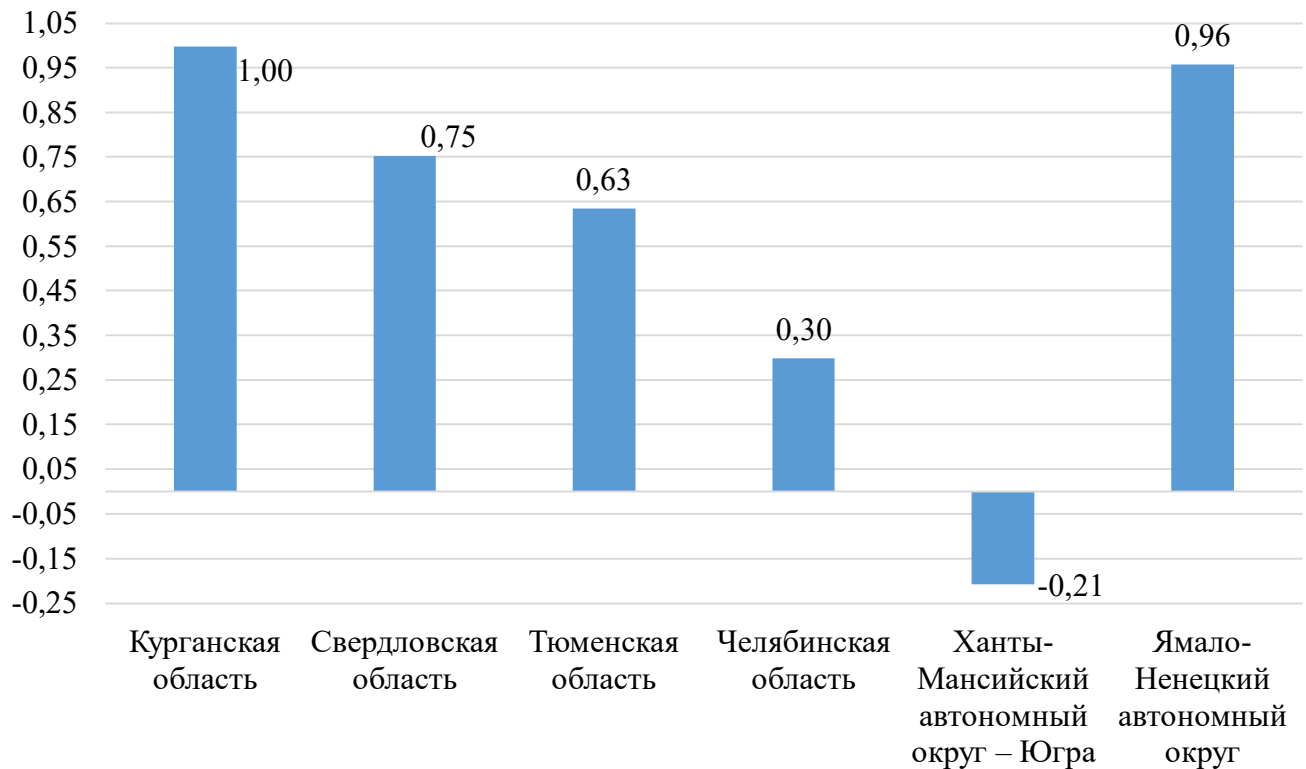
Примечание – Составлено автором.

Рисунок 17 – Индексы сопоставления динамики конечных результатов и финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа, реализуемых в сфере создания городской комфортной среды в 2018–2021 годах

В отличие от двух рассмотренных примеров, в случае государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере создания городской комфортной среды наблюдаются признаки зависимости ожидаемых результатов и финансирования. Согласно рисунку 18, в случае указанных государственных программ критерий Пирсона ярко выражен, его значения находятся в диапазоне от 0 до 1. Это свидетельствует о наличии устойчивой взаимосвязи между динамикой финансирования и конечными результатами реализации государственных программ.

Чем объясняется отличие данного примера государственных программ от двух других? Как известно, государственные программы субъектов Российской Федерации, реализуемые в сфере создания городской комфортной среды, обеспечивают дости-

жение целей одноименного национального проекта. В связи с этим регионы ежегодно стабильно получают финансирование из федерального бюджета, а финансирование государственных программ не содержит обеспечивающих, процессных и не являющихся программными, но такими названными, направлений.



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 18 – Значения критерия Пирсона взаимосвязи динамики конечных результатов и финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа в сфере создания городской комфортной среды в 2018–2021 годах

При этом результаты количественной оценки финансирования и ожидаемых результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации могут быть объективно интерпретированы исключительно после проведения качественной оценки, о которой речь пойдет в параграфе 2.3.

2.3 Качественная оценка финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа

Алгоритм инструментария качественной оценки финансирования (рисунок 19) представляет собой вторую часть общей оценки финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации и применяется после проведения количественной оценки.



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 19 – Алгоритм инструментария качественной оценки финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации

На первом этапе алгоритма собираются входные данные, к которым относятся государственная программа, ожидаемые конечные результаты, данные о финансировании государственной программы. С учетом того, что эффективность финансирования государственной программы представляет собой степень минимизации финансирования, использованного при достижении ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы, осуществление расходов, не оказывающих влияния на достижение конечных результатов, снижает эффективность финансирования государственной программы.

В рамках государственной программы концентрируются и мобилизуются ресурсные возможности для решения конкретной проблемы в течение определенного срока. При этом автором установлено, что в государственные программы часто включается финансирование, которое носит текущий, обеспечивающий характер и не является программным. В связи с этим автором обосновано выделение видов финансирования, включаемого в государственные программы:

1) процессное финансирование государственных программ, которое преимущественно составляют текущие и процессные ведомственные расходы, осуществляемые органами власти ежегодно в рамках исполнения полномочий. Процессное финансирование не направлено на ощутимый прирост социально-экономических эффектов и не является программным финансированием соответственно;

2) программное финансирование, обеспечивающее достижение ожидаемых конечных результатов государственной программы. При этом данный результат не может быть достигнут в рамках текущего ведомственного финансирования, то есть без осуществления бюджетных расходов в рамках государственной программы. Программное финансирование направлено на достижение нового качества объекта финансирования, решение масштабных и значимых задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

По этой причине уместно выделить виды расходов, составляющих финансирование государственной программы, в зависимости от их влияния на эффективность реализации государственной программы субъекта Российской Федерации (таблица 19).

Таблица 19 – Виды расходов государственной программы и их влияние на эффективность финансирования государственной программы

Вид расходов государственной программы	Описание вида расходов государственной программы субъекта Российской Федерации	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 (дублирующее)
Программные	Расходы, обеспечивающие достижение целей реализации государственной программы	Высокое
Примечание – Составлено автором.		

По каждому из видов расходов государственной программы субъекта Российской Федерации определена степень влияния на эффективность финансирования государственной программы. Таким образом, предложенная классификация расходов как структурных элементов финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации основывается на наличии или отсутствии их взаимосвязи с ожидаемыми конечными результатами государственных программ.

При рассмотрении финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа, реализуемых в сферах молодежной политики и развития промышленности, наблюдается включение в финансирование государственных программ обеспечивающих расходов: «осуществление комплекса организационных, консультационных, методических мероприятий...», «финансовое обеспечение государственного задания...», «предоставление субсидий...», «финансовое обеспечение оказания государственных услуг государственного учреждения...», «реализация мероприятий по работе с молодежью...», «обеспечение деятельности государственных органов...», «обеспечение реализации государственной программы» и др.

Очевидно, что включение в состав финансирования государственной программы названных расходов, фактически не являющихся программными, отрицательно влияет на уровень эффективности ее финансирования.

В таблице 20 приведем значения доли расходов, не являющихся программными, в общем объеме финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа.

Таблица 20 – Доля непрограммных расходов в общем объеме финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа в 2021 году, %

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

Данные таблицы 20 свидетельствуют о том, что государственные программы субъектов Уральского федерального округа в сфере молодежной политики предусматривают в среднем почти 90 % расходов, фактически не соответствующих теоретически обоснованным, дополненным автором в главе 1 требованиям к финансированию государственных программ. Большой частью это обеспечивающие расходы, осуществляемые органами власти ежегодно, независимо от существования государственных программ и предусмотренных ими целей финансирования.

В примере государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере молодежной политики отмечается большое количество разноформатных мероприятий, часто не конкретизированных (например, «реализация мероприятий в сфере молодежной политики» и др.). При этом целевые показатели, на которые это финансирование направлено, неощутимы для сферы реализации и являются

фактически показателями непосредственного результата, а не целями государственных программ или конечными ожидаемыми результатами.

Результаты проведенной автором оценки показывают, что цели и целевые показатели рассматриваемых государственных программ могут быть достигнуты за счет не более 10 % от общего объема финансирования государственных программ. В государственных программах субъектов Уральского федерального округа в сфере промышленности доля обеспечивающих расходов составляет порядка 25 %, что подтверждает низкий уровень согласованности финансирования и его целей.

В случае государственных программ комфортной городской среды согласованность состава финансирования и конечных результатов высокая. В данном примере прослеживается обоснованность включения расходов в финансирование государственной программы, наблюдается устойчивая динамика целевых значений показателей. Это соотносится с выводами автора, сделанными при проведении количественной оценки.

Вместе с тем, как подтверждают данные таблицы 21, финансирование государственных программ субъектов Уральского федерального округа в сфере создания комфортной городской среды в большинстве случаев тождественно финансированию соответствующих региональных проектов.

Таблица 21 – Доля финансирования регионального проекта в общем объеме финансирования государственных программ Уральского федерального округа, реализуемых в сфере создания городской комфортной среды в 2021 году, %

Субъект Российской Федерации	Значение	Субъект Российской Федерации	Значение
Курганская область	100,00	Челябинская область	100,00
Свердловская область	17,70	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	100,00
Тюменская область	100,00	Ямало-Ненецкий автономный округ	66,00
<i>Среднее значение</i>	<i>81</i>		
Примечание – Составлено автором.			

Государственные программы субъектов Российской Федерации в сфере создания комфортной городской среды в среднем на 80 % повторяют в части целей

и финансирования региональные проекты. Это значит, что государственные программы данной сферы только «отражают» другой, реализуемый параллельно документ, не могут считаться самостоятельными и соответственно определяться государственной программой в строгом смысле данного понятия.

Далее рассмотрим более подробно структуру финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации на примере государственных программ в сфере промышленного развития¹. Для оценки выбраны государственные программы субъектов Российской Федерации, сопоставимых по уровню социально-экономического развития: Челябинской и Свердловской областей². Рассматриваемые программы направлены на достижение показателей «верхнего уровня»: «объем отгруженной промышленной продукции»; «рост производительности труда» (национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»); «число высокопроизводительных рабочих мест» (перечень показателей эффективности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации); «инвестиции в основной капитал»³.

В таблице 22 приведены направления финансирования государственных программ развития промышленности субъектов Российской Федерации. Рассмотрим далее, насколько представленные в таблице структурные элементы финансирования и их совокупность согласованы с ожидаемыми конечными результатами рассматриваемых государственных программ.

¹ Дворядкина Е. Б., Голошейкин Е. В. Традиционно-промышленный регион в территориальной структуре национальной экономики. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2012. – 170 с.

² Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие промышленности и науки на территории Свердловской области до 2024 года»: постановление Правительства Свердловской области от 24 октября 2013 г. № 1293-ПП (в ред. от 17 декабря 2020 г.); О государственной программе Челябинской области «Развитие промышленности, новых технологий и природных ресурсов Челябинской области»: постановление Правительства Челябинской области от 19 декабря 2019 г. № 551-П (в ред. от 11 ноября 2020 г.).

³ Производительность труда и поддержка занятости: паспорт национального проекта (программы), утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16); Об утверждении методики расчета показателя Прирост высокопроизводительных рабочих мест, в процентах к предыдущему году: приказ Федеральной службы государственной статистики от 09 октября 2017 г. № 665.

Таблица 22 – Направления финансирования государственных программ развития промышленности субъектов Российской Федерации в 2019–2021 годах

Наименование государственной программы субъекта Российской Федерации, направление финансирования государственной программы	Объем финансирования, тыс. руб.		
	2019	2020	2021
Развитие промышленности, новых технологий и природных ресурсов Челябинской области			
Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»	–	80 159,1	61 332,8
Поддержка промышленных кластеров	–	80 000,0	0,0
Выполнение государственных функций	–	61 805,2	61 805,2
Финансирование Государственного фонда развития промышленности Челябинской области	–	26 150,2	17 407,1
Развитие промышленности и науки на территории Свердловской области			
Фонд технологического развития промышленности Свердловской области	147 691,4	67 455,6	94 622,8
Деятельность государственных органов	75 076,8	77 873,6	77 211,4
Финансовая поддержка промышленных предприятий	10 000,0	116 000,0	7 685,0
Примечание – Составлено автором.			

Далее рассмотрим каждое из направлений финансирования государственных программ в части того, на достижение каких конечных результатов развития промышленности оно направлено и в какой степени оказывает на это влияние.

Федеральное софинансирование региональных программ в данном периоде предусмотрено по мероприятиям национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости»: в Челябинской области 62 млн руб. – в 2020 году и 43,2 млн руб. – в 2021 году; в Свердловской области 91,5 млн руб. – в 2019 году, 67,4 млн руб. – в 2020 году и 94,6 млн руб. – в 2021 году. В связи с этим финансовые мероприятия национального проекта составляют первое направление финансирования государственных программ. Это связано с наличием возможности федерального софинансирования и осуществляется как финансовое обеспечение региональных институтов (в форме государственного учреждения либо фонда).

В 2020 году в региональных проектах повышения производительности труда (во всех мероприятиях национального проекта) принимали участие: в Челябинской области – 63 предприятия, в Свердловской области – 93 предприятия¹. При этом

¹ Производительность труда. Национальный проект / АНО «Федеральный центр компетенций в сфере производительности труда». – URL: https://производительность.рф/national-project/about_project (дата обращения: 09.03.2023).

среди участников проекта преобладали субъекты малого и среднего предпринимательства, поскольку к основным критериям участия было отнесено ограничение выручки предприятия объемом от 0,4 до 30 млрд руб. в год. Отметим здесь, что целевыми показателями рассматриваемых государственных программ предусмотрено повышение производительности в целом по региону. Данный эффект может быть достигнут только при участии системообразующих предприятий, что не предусмотрено. При этом в рассматриваемых регионах функционирует несколько тысяч и десятков тысяч субъектов промышленной деятельности.

Вторым основным направлением финансирования является капитализация региональных фондов развития промышленности, которые предоставляют займы на льготных условиях для софинансирования проектов по производству новой высокотехнологичной продукции, импортозамещению и модернизации оборудования. Вместе с тем реализация мероприятия в 2020 году показала, что заемное финансирование фондов в регионах получают 10–15 предприятий на общую сумму до нескольких миллиардов рублей. Это свидетельствует о незначительном влиянии данного направления финансирования на достижение заявленных целей.

Третье направление финансирования составляют различные мероприятия, не обусловленные федеральным софинансированием и включенные в программы субъектами Российской Федерации по собственной инициативе. К ним относятся адресная финансовая поддержка предприятий, мероприятия по развитию отдельных отраслей, развитие промышленных кластеров, проведение информационных мероприятий и др. При этом объемы финансирования данного направления не являются ежегодно стабильно высокими и соответственно не могут оказывать значимого влияния ни на один из четырех целевых макропоказателей, являющихся конечными результатами рассматриваемых государственных программ субъектов Российской Федерации.

Четвертым направлением финансирования является обеспечение деятельности государственных органов, реализующих промышленную политику. В Челябинской области финансирование составляет 62 млн руб. ежегодно, в Свердловской – более 77 млн руб. Разница в объемах финансирования обусловлена различиями в уровнях

оплаты труда государственных гражданских служащих в субъектах Российской Федерации, разным набором функций и полномочий органов власти. Например, Министерство промышленности, новых технологий и природных ресурсов Челябинской области наряду с промышленной политикой осуществляет полномочия в сфере экологии.

Кроме того, регионы могут не утверждать отдельный программный документ, а выделить подпрограмму в рамках государственной программы более общего направления. В этом случае финансирование обеспечения деятельности органов власти предусматривается в общем плане мероприятий программы и не может быть выделено отдельно по подпрограмме. Обеспечение деятельности органов власти как направление финансирования направлено на реализацию так называемых нефинансовых мероприятий. В рассматриваемых программах число таких мероприятий значительно выше количества мероприятий, обеспеченных финансированием. Очевидно, не охваченные финансовыми мероприятиями целевые показатели должны достигаться за счет нефинансовых механизмов.

К нефинансовым мероприятиям отнесены направления текущей деятельности органов власти регионов: «Мониторинг развития отраслей...», «Разработка проектов НПА...», «Привлечение федеральных средств...», «Реализация регионального проекта...», «Разработка и реализация комплекса мер...», «Содействие по развитию кооперации...», «Развитие индустрии...», «Анализ международных рынков...» и др. Например, Минпромторг России предоставляет отраслевые субсидии напрямую хозяйствующим субъектам, в том числе в регионах. Содействие в привлечении данных мер поддержки (информационное и организационное) может оказывать региональное ведомство в рамках нефинансовых мероприятий.

Вместе с тем «нефинансовые» мероприятия по своему характеру являются не программной, а текущей деятельностью ведомств. При этом такие мероприятия зачастую дублируют функции и полномочия ответственных исполнителей программ. Данные мероприятия, поскольку, как правило, по ним не установлены конкретные измеримые результаты, не носят программного характера. Здесь в качестве подтверждения наших выводов приведем мнение М. И. Канкуловой, отмечающей,

что любые планы и программы можно рассматривать только в качестве «декларации о намерениях», если на их осуществление не будет выделено финансирование, объем которого утвержден и подлежат исполнению согласно закону о бюджете¹.

Очевидно, что «нефинансовые» мероприятия не могут составлять основу механизмов государственных программ, поскольку ограничены рамками деятельности сотрудников профильных органов власти регионов. Как правило, в их арсенале нормотворчество в пределах полномочий субъекта Российской Федерации (очень ограничено в сфере развития промышленности), информационные и организационные рекомендации, мониторинг и отчетность. Стержнем государственных программ могут быть исключительно обеспеченные финансированием мероприятия.

На основании изложенного отметим, что ожидаемые конечные результаты рассмотренных государственных программ не обеспечены достаточным финансированием, а взаимосвязь финансирования и его целей недостаточна. Целевая динамика ожидаемых конечных результатов в большей степени зависит от результатов деятельности крупнейших промышленных предприятий регионов, которые в реализацию государственных программ не вовлечены. Определяющей в данном случае является внешнеэкономическая конъюнктура рынков, которая оказывает влияние на экономику, но не зависит от деятельности региональных органов власти. Например, для специализирующихся на металлургическом производстве регионов (Челябинская и Свердловская области) фактически определяющими для достижения конечных результатов по отгрузке промышленной продукции становятся мировые цены на металлы. Полученные результаты характерны для государственных программ ряда других субъектов Российской Федерации².

В государственную программу развития промышленности включаются все установленные для региона на федеральном уровне целевые значения показателей.

¹ Канкулова М. И., Иванова Н. Г. Государственная программа и проектный подход в бюджетном планировании в Российской Федерации // Экономические науки. – 2019. – № 12 (181). – С. 17.

² Об утверждении государственной программы «Развитие промышленности и инноваций Нижегородской области»: постановление Правительства Нижегородской области от 30 апреля 2014 г. № 297 (в ред. от 28 декабря 2020 г.); Об утверждении государственной программы Пермского края «Экономическая политика и инновационное развитие»: постановление Правительства Пермского края от 03 октября 2013 г. № 1325-п (в ред. от 30 декабря 2020 г.).

Зачастую для региона это происходит директивно. При этом государственные программы не получают финансирования, согласованного с установленными целями¹. Отличительная черта существующего состояния государственных программ, подтверждает выводы автора М. А. Смирнов, – это последовательное выполнение программных мероприятий вне зависимости от внешних обстоятельств, формализация всей деятельности, связанной с выполнением программ, пренебрежение их содержанием и стратегическими целями².

Одним из доказательств данных выводов является то, что период преодоления последствий влияния распространения новой коронавирусной инфекции в 2020 году и усиления санкционного давления в 2022 году, особенно болезненно затронувших промышленность (прежде всего за счет локдаунов, нарушения глобальных цепочек создания добавленной стоимости и грузопотоков), не отразился ни на ожидаемых конечных результатах, ни на финансировании государственных программ регионов. При этом сохраняется планирование финансирования государственных программ на 1 год³. Реализация рассмотренных государственных программ фактически пролонгируется ежегодно, что не позволяет объективно оценить достижение целей государственных программ.

Таким образом, согласно разработанному автором инструментарию качественной оценки структура финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа, реализуемых в сфере развития промышленности, не может быть признана оптимальной. По всем признакам мы наблюдаем формальную или, в лучшем случае, стандартную структуру финансирования государственной программы, в рамках которой преобладают расходы, не влияющие в достаточной степени на достижение ожидаемых результатов государственной программы.

¹ Истомина А. В., Селин В. С. Стратегия и возможности программно-целевого подхода в регулировании регионального экономического развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2009. – № 3. – С. 25–36.

² Смирнов М. А. Повышение эффективности реализации государственных программ за счет проектного подхода // Финансы и кредит. – 2016. – № 35. – С. 38.

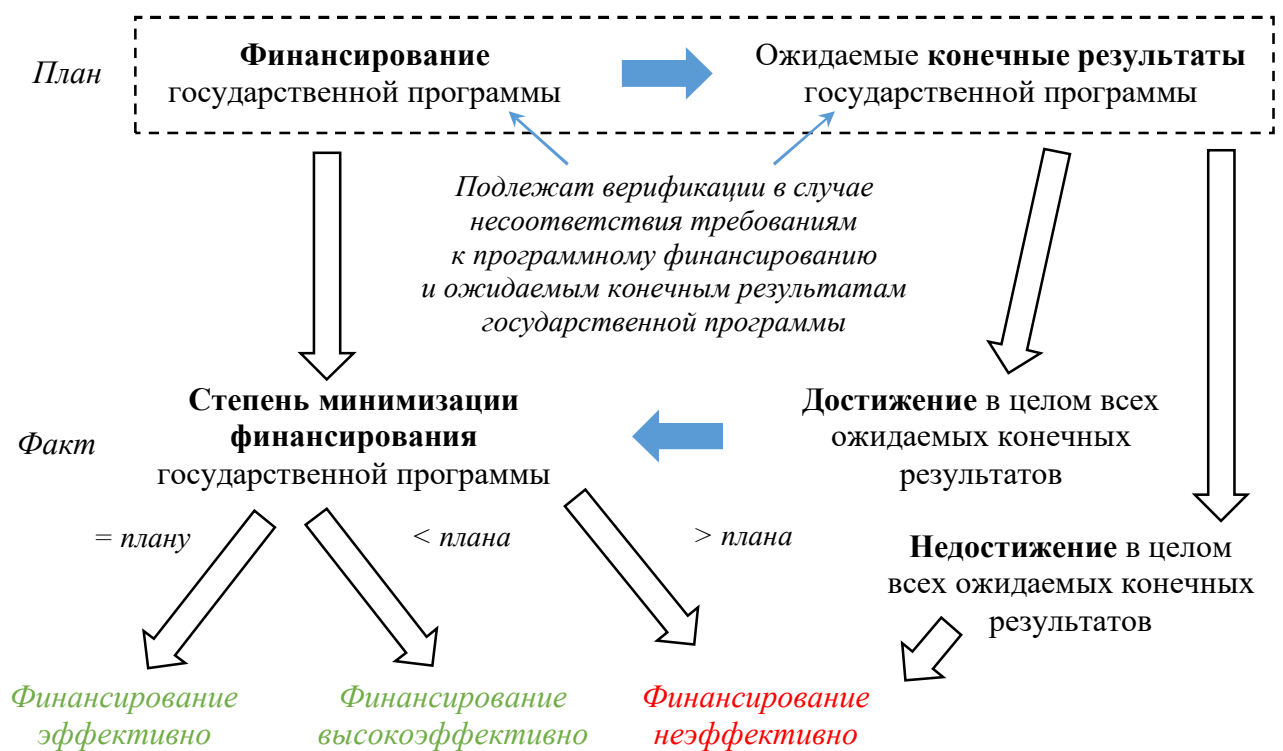
³ Беланова Н. Н., Чиркунова Е. К., Корнилова А. Д. Анализ результативности и эффективности реализации государственной программы в сфере развития промышленности // Российский экономический интернет-журнал. – 2019. – № 2. – 8 с. – URL: https://www.e-rej.ru/Articles/2019/Belanova_Chirkunova.pdf (дата обращения: 23.04.2022).

Качественная оценка финансирования отдельных сопоставимых государственных программ субъектов Уральского федерального округа установила несоответствие структурных элементов финансирования ожидаемым результатам, что подтверждает выводы количественной оценки об отсутствии взаимосвязи, о недостаточной согласованности финансирования и конечных результатов реализации государственных программ и низком уровне соответствия объемов и структуры расходов региональных бюджетов целям, закрепленным в государственных программах субъекта Российской Федерации.

3 Развитие оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации

3.1 Методика оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации

В главе 1 автором определена эффективность финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации – это степень минимизации финансирования, использованного при достижении ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы. На рисунке 20 представлено содержание эффективности финансирования государственной программы, основанное на сопоставлении планируемого и фактически осуществленного финансирования, а также ожидаемых и фактически достигнутых конечных результатов государственной программы, направленное на минимизацию расходования бюджетных средств при достижении целей государственной программы.



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 20 – Содержание эффективности финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации

Очевидно, что финансирование государственной программы, реализация которой не привела к достижению ожидаемых конечных результатов, является неэффективным. Эффективным не может быть и финансирование, фактически осуществленный объем которого больше изначально запланированного уровня. Минимизация финансирования при достижении ожидаемых конечных результатов свидетельствует об эффективности финансирования государственной программы и может быть выражена в степени:

1) соответствия фактически осуществленного финансирования запланированному финансированию (*эффективность финансирования* государственной программы), поскольку финансирование государственной программы само по себе должно быть ориентировано на эффективное достижение ожидаемых конечных результатов государственной программы, то есть на минимизацию финансирования по сравнению, например, с непрограммными способами;

2) минимизации запланированного финансирования (*высокая эффективность* государственной программы), что предполагает повышение эффективности уже запланированного как эффективного способа финансирования.

Прежде чем перейти к рассмотрению проекта методики оценки эффективности финансирования государственной программы, ответим на важный вопрос: в чем отличие оценки эффективности *реализации* государственной программы от оценки эффективности *финансирования* государственной программы? Очевидно, что две названные оценки эффективности близки по смыслу, поскольку финансирование есть часть реализации государственной программы. Именно методики оценки эффективности реализации, но не финансирования государственных программ применяются в настоящее время в субъектах Российской Федерации.

При этом в главе 2 автором доказано, что в соответствии с применяемыми сегодня в регионах методиками фактически оценивается результативность, а не эффективность реализации государственных программ, поскольку в полной мере не учитывается критерий расходования бюджетных средств при достижении целей. В связи с этим оценку эффективности *реализации* государственной программы целесообразно производить посредством расчета следующих индикаторов:

- 1) степень достижения ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы в установленный срок;
- 2) степень достижения непосредственных результатов (мероприятий);
- 3) степень выполнения плана финансирования или достижения экономии.

Действительно, эффективной *реализация* государственной программы может быть признана в случае выполнения таких основных условий: цель государственной программы достигнута в срок; выполнен план мероприятий государственной программы; обеспечено выполнение плана финансирования или, что предпочтительнее, достигнута экономия финансирования.

Разумеется, такой подход к оценке эффективности реализации даст объективные результаты в том случае, если сами государственные программы разработаны без противоречий. На практике это встречается редко, что влияет на результаты оценки эффективности¹. Эффективность *реализации* государственной программы составляет предмет изучения ученых-экономистов преимущественно нефинансовых научных специальностей, например направлений менеджмента, где открываются возможности глубинного изучения качества целей, механизмов их достижения, уровня взаимодействия исполнителей и управления реализацией государственных программ.

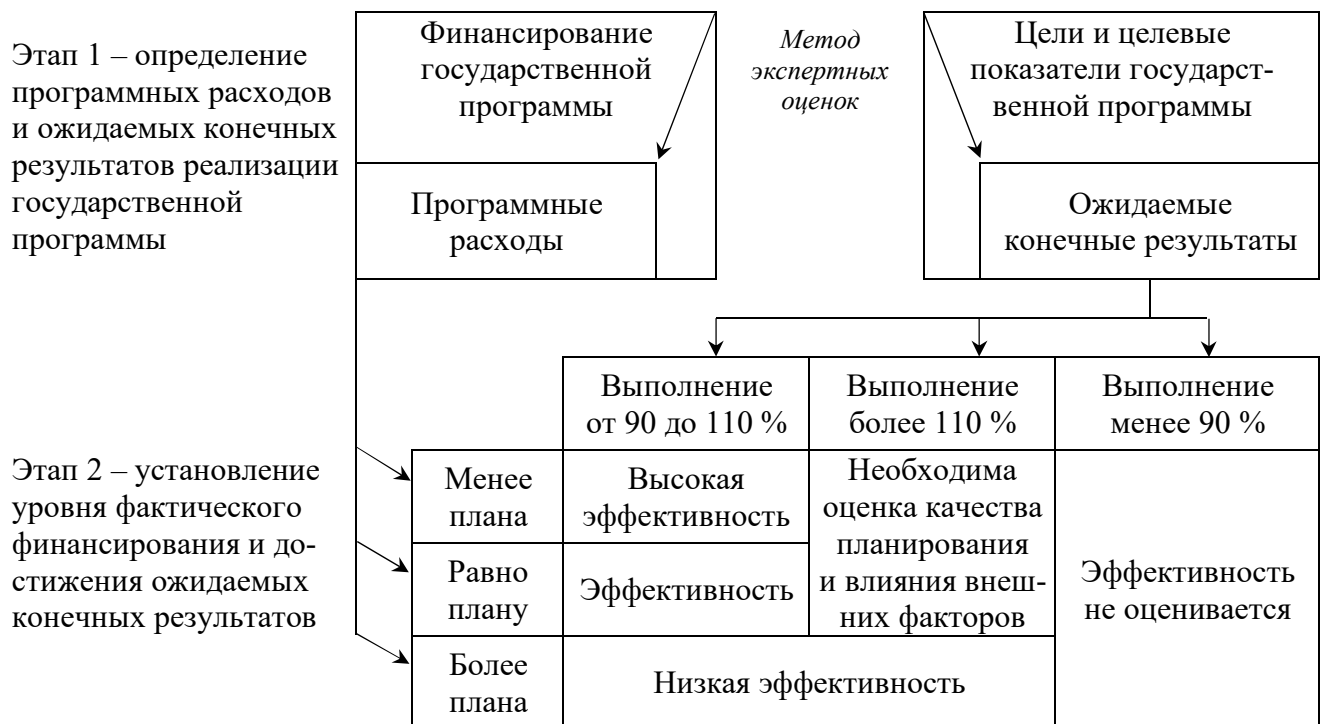
В рамках оценки эффективности *финансирования* государственной программы качество (формальность и общий характер формулировки) целей государственной программы – это, скорее, некоторая данность (допущение), не подвергающаяся сомнению. Научный интерес для финансиста в данном случае представляет исследование «цены» достижения заранее установленной цели. При этом направление движения в оценке эффективности исходя из минимизации финансирования (при заданном уровне ожидаемого конечного результата), а не из максимизации конечного результата (при заданном объеме финансирования) обосновано выше.

Применение в главе 2 инструментария количественной и качественной оценки финансирования государственных программ позволило установить несоот-

¹ Великова А. В., Моспанова Е. В. Государственная программа: от разработки до реализации и оценки эффективности // Наука среди нас. – 2019. – № 8 (24). – С. 5–13.

ветствие структурных элементов финансирования ожидаемым результатам, недостаточную согласованность финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственных программ и критически низкий уровень соответствия объемов и структуры расходов региональных бюджетов целям, закрепленным в государственных программах субъекта Российской Федерации.

С целью преодоления выявленных противоречий автором разработана логическая структура оценки эффективности *финансирования* государственной программы, сформированная с учетом оценки согласованности программных расходов и ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы субъекта Российской Федерации (рисунок 21).



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 21 – Логическая структура оценки эффективности финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации

Согласно предложенной логической структуре с использованием метода экспертных оценок определяются программные расходы (из общего объема финансирования государственной программы) и ожидаемые конечные результаты реализации государственной программы (из целей и целевых показателей государственной

программы). Классификация видов программных расходов приведена в главе 2 в рамках инструментария оценки финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации.

Результатом первого этапа применения логической структуры является определение ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы и части финансирования государственной программы, согласованного с достижением ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы. Вторым этапом применения логической структуры оценки эффективности финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации является установление уровня фактического финансирования и достижения ожидаемых конечных результатов государственной программы. На основании соотношения полученных результатов определяется уровень эффективности финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации.

Далее перейдем к проекту методики оценке эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации (приложение Б), соответствующей рассмотренной логической структуре. Согласно предлагаемой методике, на предварительном этапе определяется программное финансирование и ожидаемые конечные результаты реализации государственной программы, требования к которым сформированы выше. Оценка эффективности финансирования государственной программы включает 2 основных этапа:

- 1) установление достижения целей (ожидаемых конечных результатов) государственной программы в срок;
- 2) оценка исполнения плана финансирования (в том числе установление достижения экономии).

Названные этапы оценки последовательны, поскольку государственная программа, цель которой не достигнута, не может быть признана эффективной. В главе 2 обосновано, что реализуемые в настоящее время государственные программы субъектов Российской Федерации могут характеризоваться существенными противоречиями, например включать расходы, фактически не влияющие на достижение ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы. Пре-

имуществом предлагаемой методики является ее фокус на установлении согласованности программного финансирования и его целей. В соответствии с авторской методикой низкую оценку финансирования получают государственные программы, в которые по тем или иным причинам включено обеспечивающее по своему характеру финансирование, при проведении оценки эффективности справедливо определяемое как избыточное.

Методика оценки предусматривает применение нескольких критериев (K_i):

K_1 – достижение ожидаемых конечных результатов;

K_2 – оценка выполнения плана финансирования государственной программы в части расходов, согласованных с достижением ожидаемых конечных результатов (программное финансирование), и степени достижения экономии.

Критерии оценки эффективности реализации государственной программы содержат подкритерии. По каждому критерию и подкритерию устанавливаются значения весового коэффициента (Z_i). Оценки по критериям K_i рассчитываются как сумма произведений весовых коэффициентов Z_{ij} и их оценок по подкритериям K_{ij} .

Оценка эффективности финансирования государственной программы проводится согласно балльной шкале. Максимальная оценка по подкритериям принимается равной 10 баллам. Результирующая оценка эффективности государственной программы (\mathcal{E}) формируется аналогичным образом с использованием весовых характеристик Z_i , критериев K_i и рассчитывается по формуле (2):

$$\mathcal{E} = K_1 \times Z_1 + K_2 \times Z_2. \quad (2)$$

Критерий «Достижение ожидаемых конечных результатов» рассчитывается как среднее арифметическое значение отношений фактически достигнутых значений и плановых значений целевых показателей ожидаемых конечных результатов государственной программы за отчетный период. Этапы расчета критерия:

1) определение из числа целей и целевых показателей государственной программы ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы;

2) вычисление среднего арифметического значения отношений фактически достигнутых и плановых значений ожидаемых конечных результатов государственной программы.

Критерий «Выполнение плана финансирования в части расходов, согласованных с достижением ожидаемых конечных результатов государственной программы, и степень достижения экономии» рассчитывается с использованием расчета двух следующих подкритериев.

Подкритерий «Выполнение плана финансирования государственной программы в части расходов, согласованных с достижением ожидаемых конечных результатов государственной программы» рассчитывается как отношение фактического объема финансирования государственной программы, согласованного с достижением ожидаемых конечных результатов государственной программы, к общему плановому объему финансирования государственной программы за отчетный период. Этапы расчета подкритерия:

1) вычисление отношения фактического объема финансирования государственной программы к общему плановому объему финансирования государственной программы;

2) вычисление отношения фактического финансирования государственной программы, согласованного с достижением ожидаемых конечных результатов государственной программы (программное финансирование), к общему фактическому объему финансирования государственной программы;

3) перемножение значений, полученных на этапах 1 и 2.

Для расчета подкритерия «Степень достижения экономии при осуществлении финансирования государственной программы в части расходов, согласованных с достижением ожидаемых конечных результатов государственной программы» применяется повышающий коэффициент 1,5 в части доли программного финансирования, по которому достигнута экономия. При этом данный подкритерий рассчитывается исключительно в случае, когда имеется возможность данного расчета.

По результатам оценки эффективности финансирования государственной программы может быть принято решение о необходимости прекращения или

об изменении с очередного финансового года ранее утвержденной государственной программы, в том числе об изменении объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственной программы.

Основным следствием, к которому должно привести применение предлагаемой методики оценки эффективности финансирования государственной программы, является повышение уровня согласованности финансирования государственных программ и его целей. Это будет выражаться прежде всего в корректировке структуры государственных программ субъектов Российской Федерации, в рамках которой программное финансирование станет определяющей частью общего объема финансирования государственной программы (при исключении обеспечивающих расходов) и будет обеспечивать достижение не формальных целей, а конкретных ожидаемых конечных результатов государственной программы.

Таким образом, применение предложенной автором методики оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации, в отличие от существующих методик оценки эффективности реализации государственных программ субъектов Российской Федерации, позволяет выявлять в заявленном финансировании государственных программ программные расходы и ожидаемые конечные результаты. Предложенная автором методика также оценивает только финансирование, согласованное с достижением ожидаемых конечных результатов государственных программ, в то время как при оценке по существующей методике конечные результаты «размываются» в общем избыточном количестве разноплановых целевых показателей, а программные расходы – в общем объеме обеспечивающих расходов, включаемых в финансирование государственной программы субъекта Российской Федерации.

При использовании предложенной автором методики государственные программы, включающие формальные цели и непрограммное финансирование, получают низкие оценки. При этом в результате определения ожидаемых конечных результатов государственных программ становится очевидной избыточность финансирования той или иной государственной программы для достижения ее реальных целей (ожидаемых конечных результатов). Это, в свою очередь, обеспечивает рост

результативности бюджетных расходов, возможность перенаправлять полученную экономию бюджетных средств на решение других проблем и задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Кроме того, авторская методика позволяет получить более значительный разброс полученных значений оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации, чем существующие методики, в результате применения которых, как правило, большинство из оцениваемых государственных программ получают высокие оценки. Соответственно, становится возможным ранжирование государственных программ по уровню эффективности. По результатам такого рейтинга становится прозрачным сравнение эффективности деятельности органов власти и должностных лиц, ответственных за реализацию различных государственных программ. В связи с этим возможным становится привлечение кураторов государственных программ к ответственности за низкие результаты и награждение за выдающиеся успехи, что обеспечивает стимулирование ответственных исполнителей государственных программ¹.

3.2 Трансформация результатов оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации

В данном параграфе целесообразно произвести апробацию предложенной автором методики оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации путем сопоставления результатов ее применения с результатами оценки эффективности согласно существующим методикам, чем будет продемонстрирована трансформация оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации.

¹ Беков Ф. Ш. Анализ подходов к оценке эффективности расходов государственного бюджета в современных условиях // Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. – 2018. – № 2. – С. 55–60.

Отметим, что структура большинства реализуемых в настоящее время государственных программ субъектов Российской Федерации и соответственно публикуемые данные о результатах оценки их эффективности осложняют, но не исключают возможность проведения апробации предложенной автором методики. Так, в рамках оценки эффективности финансирования доступна информация о достижении целевых показателей и освоении планового объема финансирования той или иной государственной программы. Соответственно, при применении предлагаемой методики возможным становится определение ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы и согласованной с ними части финансирования государственной программы (программных расходов).

При этом определение степени достижения экономии программного финансирования при достижении ожидаемых конечных результатов становится более сложной задачей, поскольку определение экономии не предусмотрено самими государственными программами и соответственно не публикуется в отчетах об оценке эффективности государственных программ. В связи с этим экономия финансирования государственной программы может быть рассчитана только в отдельных случаях.

Ранее автором доказано, что применяемая в настоящее время методика оценки эффективности реализации государственных программ основывается на применении двух основных критериев: степени достижения целевых показателей и степени освоения общего объема финансирования государственной программы. Авторская методика оценки эффективности финансирования государственных программ включает два критерия:

1) степень достижения ожидаемых конечных результатов государственной программы (выбираются из числа целей и целевых показателей государственных программ);

2) степень выполнения плана финансирования (или степень достижение экономии) в части программных расходов, согласованных с достижением ожидаемых конечных результатов государственной программы.

Важно обратить внимание на то, что в существующей методике оценки эффективности государственных программ критерии равносильны, в любом случае

рассчитываются и в связи с этим могут уравнивать интегральный расчет оценки эффективности. В рамках предложенной автором методики оценки эффективности финансирования государственной программы предусмотрена очередность расчета критериев: если ожидаемые конечные результаты не достигнуты (первый критерий), расчет степени выполнения плана финансирования (второй критерий) не производится.

Далее перейдем к рассмотрению примеров расчета и сопоставлению результатов, полученных при проведении оценки эффективности согласно существующей и предлагаемой методикам оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации. В таблице 23 представлены результаты оценки эффективности государственных программ в сфере молодежной политики в 2021 году, проведенной согласно существующей методике.

Таблица 23 – Оценка эффективности государственных программ в сфере молодежной политики в 2021 году по существующей методике, %

Субъект Российской Федерации	Степень достижения всех целевых показателей	Степень выполнения плана финансирования	Эффективность реализации государственной программы
Курганская область	100	100	100
Свердловская область	101	98,7	72
Тюменская область	106,7	99,9	100
Челябинская область	98,7	90,7	98
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	80	98	81,3
Ямало-Ненецкий автономный округ	100	99	101
<i>Среднее значение</i>			92
Примечание – Составлено автором.			

Данные таблицы подтверждают выявленные автором проблемы существующей методики оценки эффективности государственных программ, среди которых основной является формальность целей целевых показателей, а также слабая согласованность с ними финансирования государственной программы. Это приводит к выполнению в подавляющем числе случаев и даже перевыполнению целевых показателей и плановых объемов финансирования, что приближает значение интег-

ральной оценки уровня эффективности к максимальному значению. Перейдем к рассмотрению результатов оценки эффективности финансирования тех же государственных программ согласно предлагаемой методике (таблица 24). Полученные результаты характеризуют эффективность финансирования государственных программ как более низкую (среднее значение по существующей методике – 92 %, по предлагаемой автором – 78,2 %). Это объясняется тем, что при проведении оценки эффективности по предложенной автором методике исключаются не являющиеся программными расходы, включенные в состав финансирования государственных программ, и целевые показатели, не соответствующие требованиям к ожидаемым конечным результатам государственной программы.

Таблица 24 – Оценка эффективности финансирования государственных программ в сфере молодежной политики в 2021 году по предложенной автором методике, %

Субъект Российской Федерации	Степень достижения конечных результатов	Степень выполнения плана программного финансирования и достижения экономии	Эффективность финансирования государственной программы
Курганская область	99,0	61,0	80,0
Свердловская область	100,0	37,0	68,5
Тюменская область	106,7	73,0	89,8
Челябинская область	98,0	49,0	73,5
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	97,0	58,0	77,5
Ямало-Ненецкий автономный округ	100,0	60,0	80,0
<i>Среднее значение</i>			78,2
Примечание – Составлено автором.			

Сравнение результатов, полученных по существующей и предлагаемой методикам оценки эффективности, продемонстрировано на рисунке 22.

Особенностью государственных программ, реализуемых в сфере молодежной политики, является прикладной характер целевых показателей и мероприятий. Рассмотрим далее результаты применения двух методик оценки эффективности на примерах государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере развития промышленности. В отличие от государственных программ социальной

сферы, «промышленные» государственные программы преследуют более масштабные ожидаемые конечные результаты, такие как увеличение объема ВРП, производительности труда по региону, объема инвестиций в основной капитал, создания и модернизации рабочих мест и др. Очевидно, что государственная программа субъекта Российской Федерации не может в достаточной степени обеспечить достижение названных экономических макровеличин, что критически снижает согласованность финансирования государственной программы и его целей.



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 22 – Сравнение результатов оценки эффективности финансирования государственных программ в сфере молодежной политики в 2021 году по существующим и предлагаемой автором методикам, %

Данные таблицы 25 подтверждают сделанные выводы о необоснованном включении в существующую методику оценки эффективности государственных программ критерия по достижению всех целевых показателей государственной программы. Как и в примере государственных программ социальной сферы, в рассматриваемой ситуации наблюдается преимущественное достижение всех целевых показателей и полное освоение планового объема финансирования, что влечет за собой достижение необоснованно высоких значений общей эффективности государственных программ, рассчитанной согласно существующей методике.

Таблица 25 – Оценка эффективности государственных программ в сфере развития промышленности в 2021 году по существующей методике, %

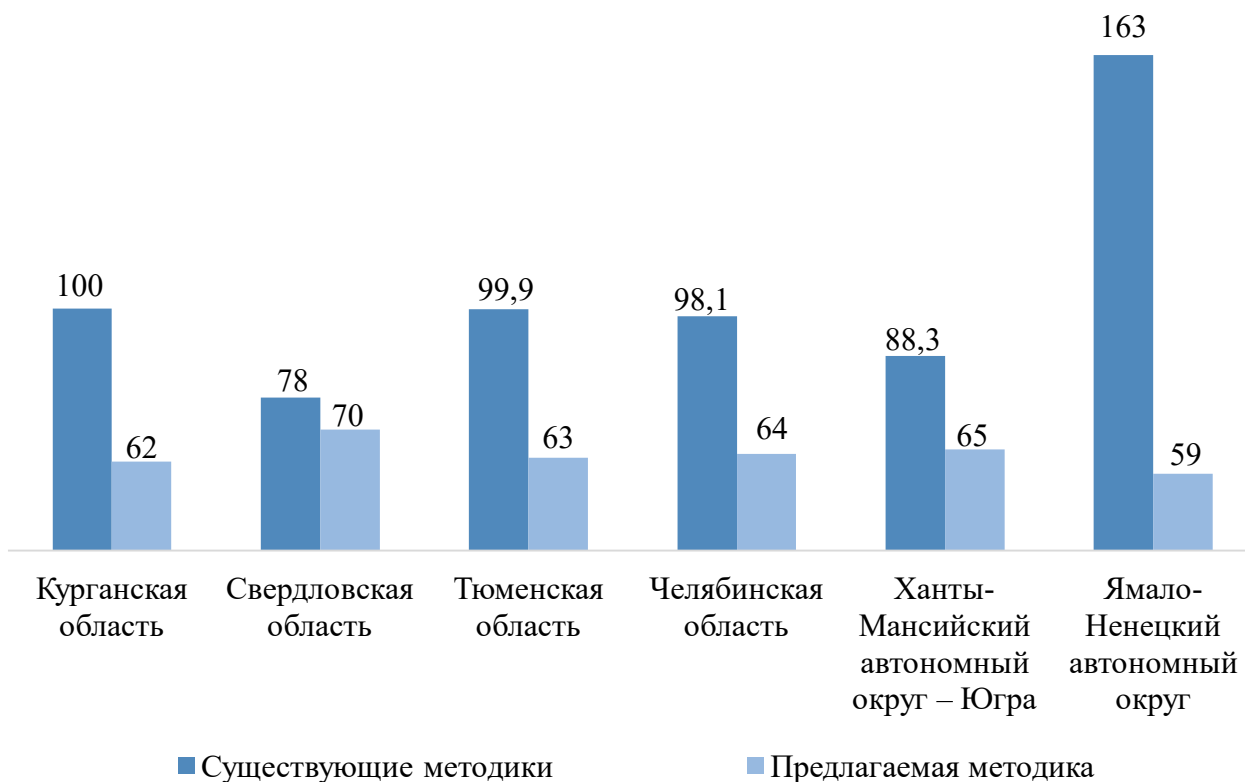
Субъект Российской Федерации	Степень достижения всех целевых показателей	Степень выполнения плана финансирования	Эффективность государственной программы
Курганская область	100,0	100,0	100,0
Свердловская область	97,7	100,9	78,0
Тюменская область	100,0	104,0	99,9
Челябинская область	99,3	99,9	98,1
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	80,0	95,0	88,3
Ямало-Ненецкий автономный округ	345,0	71,0	163,0
<i>Среднее значение</i>			<i>104,0</i>
Примечание – Составлено автором.			

Отметим, что в отдельных случаях верхний предел уровня эффективности государственных программ может достигать до 163 % (пример государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа), что не представляется автору обоснованным. Такой результат свидетельствует не о высокой эффективности государственной программы, а о низком качестве планирования финансирования государственных программ и его целей.

Таблица 26 – Оценка эффективности финансирования государственных программ в сфере развития промышленности в 2021 году по предложенной автором методике, %

Субъект Российской Федерации	Степень достижения конечных результатов	Степень выполнения плана программного финансирования и достижения экономии	Эффективность финансирования государственной программы
Курганская область	100,0	24,0	62,0
Свердловская область	98,0	43,0	70,0
Тюменская область	89,0	38,0	63,0
Челябинская область	99,0	30,0	64,0
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	100,0	29,0	65,0
Ямало-Ненецкий автономный округ	95,0	26,0	59,0
<i>Среднее значение</i>			<i>64,2</i>
Примечание – Составлено автором.			

На рисунке 23 представим сравнение результатов по методикам оценки.



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 23 – Сравнение результатов оценки эффективности финансирования государственных программ в сфере развития промышленности в 2021 году по существующим и предлагаемой автором методикам, %

Полученные значения по авторской методике ниже, чем в примере с государственными программами в сфере молодежной политики. Это объясняется тем, что в государственных программах промышленного развития несогласованность между амбициозными ожидаемыми конечными результатами и недостаточным программным финансированием критически возрастает.

Далее рассмотрим расчет оценки эффективности финансирования государственных программ в сфере создания комфортной городской среды (таблица 27). Согласно данным указанной таблицы, государственные программы в сфере создания комфортной городской среды, как и рассмотренные примеры сфер молодежной политики и развития промышленности, получают высокие оценки по критериям и общей эффективности реализации.

Таблица 27 – Оценка эффективности государственных программ в сфере создания комфортной городской среды в 2021 году по существующей методике, %

Субъект Российской Федерации	Степень достижения всех целевых показателей	Степень выполнения плана финансирования	Эффективность государственной программы
Курганская область	100,0	100,0	100,0
Свердловская область	100,0	81,8	71,2
Тюменская область	100,0	100,0	100,0
Челябинская область	100,0	97,2	92,1
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	81,0	98,0	83,8
Ямало-Ненецкий автономный округ	100,0	94,0	99,0
<i>Среднее значение</i>			<i>91,0</i>
Примечание – Составлено автором.			

Особенностью рассматриваемого примера является то, что оценка эффективности финансирования государственных программ, рассчитанная согласно предложенной автором методике, также демонстрирует высокие оценки эффективности государственных программ (таблица 28).

Таблица 28 – Оценка эффективности финансирования государственных программ в сфере создания комфортной городской среды в 2021 году по предложенной автором методике, %

Субъект Российской Федерации	Степень достижения конечных результатов	Степень выполнения плана программного финансирования и достижения экономии	Эффективность финансирования государственной программы
Курганская область	100,0	98,0	99,0
Свердловская область	100,0	80,0	90,0
Тюменская область	100,0	99,0	99,5
Челябинская область	100,0	95,0	97,5
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	81,0	96,0	89,0
Ямало-Ненецкий автономный округ	100,0	93,0	97,0
<i>Среднее значение</i>			<i>96,0</i>
Примечание – Составлено автором.			

Полученные результаты расчета эффективности по существующей и предлагаемой автором методикам продемонстрированы на рисунке 24. Отраженные на диаграмме результаты объясняются высокой степенью согласованности ожидаемых конечных результатов и финансирования государственных программ. При этом особенностью рассматриваемой сферы реализации государственных программ служит то, что по данному направлению на протяжении ряда лет реализуются федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» и соответствующие региональные проекты, финансирование которых включается в состав государственных программ субъектов Российской Федерации. В связи с этим государственные программы в сфере формирования комфортной городской среды ежегодно получают устойчивое софинансирование, согласованные с ним объективные целевые показатели и соответствующий контроль.



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 24 – Сравнение результатов оценки эффективности финансирования государственных программ в сфере создания комфортной городской среды в 2021 году по существующим и предлагаемой автором методикам, %

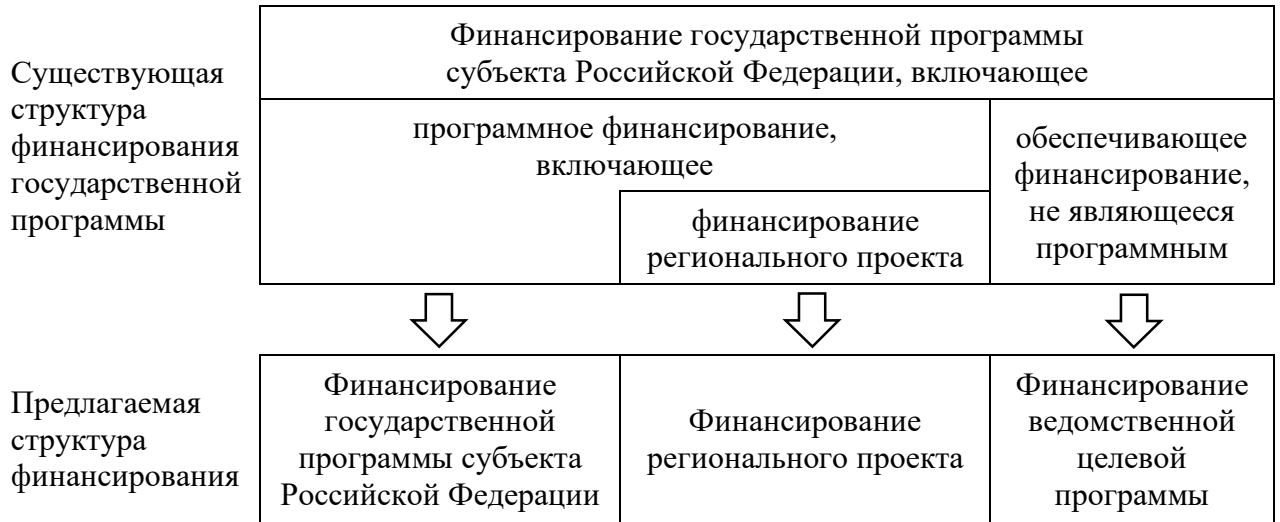
Вместе с тем данный пример финансирования государственной программы не может быть признан как эффективный в соответствии с предложенной автором методикой оценки эффективности. Наличие регионального проекта в сфере создания комфортной городской среды приводит к потере самостоятельности финансирования государственной программы. Принятие решений по финансированию, его целям и отдельным параметрам в данном примере осуществляется в рамках регионального проекта. На основании изложенного целесообразно разграничение государственных программ и региональных проектов для придания им самостоятельности и неповторения содержания друг друга.

Отметим, что представленная методика оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации ориентирована на оценку эффективности финансирования государственных программ, реализуемых в настоящее время и сформированных ранее в соответствии с существующими методическими требованиями. В связи с этим применение предложенной автором методики оценки эффективности не решает полностью выявленных и обоснованных автором в главе 1 проблем, связанных с низким качеством самих государственных программ субъекта Российской Федерации и противоречиями системы их финансирования на уровне регионов.

Следствием применения предложенной автором методики оценки эффективности станет уточнение требований, предъявляемых к формированию финансирования вновь разрабатываемых государственных программ субъектов Российской Федерации.

В связи с этим автором 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, предусматривающее трансформацию структуры финансирования государственных программ и определение этапов финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации.

Предложенная автором трансформация существующей структуры финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации показана на рисунке 25.



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 25 – Трансформация структуры финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации

В настоящее время финансирование государственных программ, по сути, тождественно объему расходов бюджета субъекта Российской Федерации. Данный факт свидетельствует о подмене программно-целевого финансирования традиционным затратным методом. Сложившуюся негативную практику призвано пресечь четкое разделение основных направлений финансирования ведомственных программ, государственных программ субъекта Российской Федерации и региональных проектов.

Содержание каждого из названных направлений финансирования представлено в таблице 29.

Государственные программы должны быть направлены на достижение масштабных ожидаемых конечных результатов, соответствующих стратегическим приоритетам социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, не предусмотренных национальными проектами. Другими словами, государственная программа применяется в случае, когда текущее финансирование не может обеспечить достижение уникальных ожидаемых конечных результатов.

Таблица 29 – Содержание финансирования ведомственных целевых программ, государственных программ и региональных проектов

Ведомственная программа	Государственная программа	Региональный проект
Обеспечение эффективной текущей деятельности по исполнению полномочий органа государственной власти, подведомственных государственных учреждений и институтов развития	Достижение масштабных ожидаемых конечных результатов, соответствующих стратегическим приоритетам региона (не предусмотренных национальными проектами)	Достижение на территории региона целей национальных и федеральных проектов
Примечание – Составлено автором.		

Региональные проекты, как следует из применяемой в настоящее время проектной методологии, направлены на достижение на территории субъекта Российской Федерации целей национальных и федеральных проектов¹. При этом целесообразно исключить имеющее место дублирование, когда финансирование государственных программ субъекта Российской Федерации включает расходы на реализацию региональных проектов.

Перевод в программный вид финансирования текущей деятельности исполнительных органов власти (включая подведомственные государственные учреждения и институты развития) целесообразно реализовать в виде ведомственных целевых программ, разрабатываемых и реализуемых отдельно каждым из ведомств. Поскольку одной из главных проблем финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации является смешение программного и обеспечивающего финансирования, разделение финансирования государственных и ведомственных программ видится целесообразным. Обеспечивающее финансирование, характерное для ведомственных программ, носит процессный характер и не оказывает непосредственного влияния на достижение приоритетных стратегических целей.

¹ Сафонова О. Н., Анчихров Е. А. Внедрение проектного управления в исполнительных органах государственной власти как механизм эффективного управления ресурсами // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. – 2015. – № 2 (14). – С. 58–67; Методические указания по порядку и типовой форме заключения соглашения между руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта о реализации на территории субъекта Российской Федерации регионального проекта, утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 17 декабря 2018 г. № 15); Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288.

При этом обеспечивающая деятельность также нуждается в совершенствовании, а значит, повышения эффективности требует ее финансирование. Финансирование ведомственных программ в настоящее время применяется в отдельных регионах¹. Вместе с тем данная практика нуждается в значительном расширении.

Данное разделение целесообразно для обеспечения эффективного и прозрачного финансирования во взаимосвязи с задачами, поставленными перед ведомствами с учетом их различного характера. При этом результативность финансирования ведомства в данном случае должна иметь более конкретный характер (например, сколько единиц оборудования закуплено, какой эффект должна иметь информационная кампания), чем в случае государственной программы, где решаются межведомственные задачи социально-экономического развития региона.

Как отмечено автором, на уровне субъектов Российской Федерации уже применялись ведомственные целевые программы. Данный опыт полезно проанализировать и, сделав соответствующие организационные выводы, разработать унифицированный порядок разработки и реализации ведомственных целевых программ в субъектах Российской Федерации.

Далее рассмотрим предложенные автором этапы формирования, осуществления² и оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации (рисунок 26).

Начальным этапом формирования финансирования государственной программы должно быть именно целеполагание, то есть определение ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы³. Автором обосновано, что эффективность финансирования в общем представлении может достигаться как в виде минимизации затрат при достижении заданного ожидаемого результата, так и в виде максимизации результата при фиксированных затратах.

¹ Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ Новосибирской области: постановление Правительства Новосибирской области от 30 января 2012 г. № 43-п (в ред. от 10 августа 2020 г.).

² Мулендеева Л. Н. Программно-целевое бюджетирование в субъектах Российской Федерации: совершенствование в современных условиях: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – Самара, 2018. – 28 с.

³ Громышова О. С., Езангина И. А., Жилина В. И. [и др.]. Совершенствование механизма программно-целевого управления территориальным развитием России на примере Волгоградской области // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2019. – Т. 10, № 1. – С. 39–45.



Примечание – Составлено автором.

Рисунок 26 – Этапы финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации

Однако автором обосновано, что в случае финансирования государственной программы движение к максимизации результата или одновременное движение сразу по двум названным направлениям может приводить не к повышению эффективности, а к дискредитации самого программно-целевого метода финансирования.

Потенциал программно-целевого государственного финансирования может получить наиболее полную реализацию при условии, если в рамках государственных программ будут устанавливаться обоснованные и конкретные цели (целевые показатели), а их достижению будет соответствовать финансирование¹. В связи

¹ Райзберг Б. А. Ресурсоемкость целей государственных социально-экономических программ как критерий эффективности программно-целевого бюджетирования // Проблемы экономики и юридической практики. – 2018. – № 1. – С. 8–12.

с этим необходимо уточнение существующих требований к структуре финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации.

Автор считает, что именно о данных изменениях устоявшихся подходов к осуществлению экономической политики (посредством финансирования государственных программ), обеспечивающих успешный переход к новому технологическому укладу, говорят А. Г. Силуанов, С. Д. Бодрунов, А. Л. Кудрин и А. Ю. Кнобель¹.

Решением может стать создание эталонной структуры элементов финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации с подчеркнuto обязательными требованиями к структурным элементам финансирования государственных программ и их взаимосвязям. Структура финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации должна предусматривать обязательные требования к ней, подчеркивая взаимосвязи ожидаемых конечных результатов, ход достижения которых точно отражает набор целевых показателей, и финансирования, в высокой степени влияющего на ход достижения ожидаемых результатов реализации государственной программы².

Наряду с требованиями к целеполаганию и финансированию государственных программ субъектов Российской Федерации целесообразно установить требования к их соотношению. Только в таком случае будет пресечена возможность включения в государственные программы субъектов Российской Федерации необоснованного формального целеполагания, при этом обеспечивающего финансирование ведомства, фактически не являющегося программным. Это подтверждает М. А. Смирнов, по мнению которого оценке и обоснованию должны подлежать приоритетность мероприятия и достаточность средств для его эффективной реализации³.

¹ Силуанов А. Г. Пути совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Российское предпринимательство. – 2012. – № 2 (200). – С. 43–50; Бодрунов С. Д. Ноономика: концептуальные основы новой парадигмы развития // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2019. – Т. 20, № 1. – С. 5–12; Кудрин А. Л., Кнобель А. Ю. Бюджетная политика как источник экономического роста // Вопросы экономики. – 2017. – № 10. – С. 5–26.

² Харченко К. В. Логико-содержательный анализ как инструмент оценки муниципальных программ // Муниципальная власть. – 2008. – № 5. – С. 50–54.

³ Смирнов М. А. Повышение эффективности реализации государственных программ за счет проектного подхода // Финансы и кредит. – 2016. – № 35. – С. 38.

Важна также классификация целевых показателей государственной программы путем их разделения на целевые показатели «верхнего уровня» (ожидаемые конечные результаты финансирования государственной программы) и целевые показатели «непосредственного результата» (результаты финансирования отдельных мероприятий государственной программы). Это необходимо, чтобы показатели такого уровня значимости, как, например, «объем инвестиций» (фактически рост данной величины отражает цели реализации соответствующей государственной программы), не могли быть поставлены в один ряд для сопоставления с показателем «количество публикаций в СМИ», отражающим результативность одного, причем не самого значимого программного мероприятия.

Данная классификация целевых показателей значительно повысит объективность оценки эффективности финансирования государственных программ, позволив преодолеть отмеченную проблему, когда невыполнение важнейших показателей компенсируется перевыполнением менее значимых. В настоящее время разделение целевых показателей на типы применяется только в отдельных субъектах Российской Федерации. Целесообразно распространить данную практику на все регионы. При этом целевые показатели государственной программы необходимо ранжировать в зависимости от их значимости и доли вклада в стратегическую цель финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации.

Значительная часть отмеченных проблем финансирования государственных программ связана с избыточной субъективностью и свободой ответственного исполнителя, который единолично формирует и реализует государственную программу, что приводит к включению в нее заниженных или формальных целевых показателей, завышению временных и стоимостных параметров ресурсного обеспечения достижения поставленных целей¹. Одним из инновационных вариантов решения данной проблемы является включение в систему формирования и реализации программ, наряду с ответственным исполнителем, второго основного актора,

¹ Косов М. Е. Бюджетная политика Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Экономика и предпринимательство. – 2016. – № 8. – С. 847–855.

который сбалансирует выявленную единоличность и возьмет на себя роль «эффектолога» государственной программы. Это может быть реализовано, например, в виде усиления роли заказчика государственной программы, представителя главы субъекта Российской Федерации.

Кроме того, целесообразно установление между ответственным исполнителем и «эффектологом» государственной программы «нулевой суммы» ответственности: если неэффективность финансирования государственной программы выявлена, наступает ответственность либо исполнителя, либо «эффектолога». Это обеспечивает исключение формальности исполнения данных ролей: оба актора в данной модели будут заинтересованы в поиске и наиболее полной реализации потенциала эффективного решения задач государственных программ, а риски системы управления финансированием государственной программы станут сбалансированными.

Важно преодолеть проблему того, что фактически сохраняется планирование финансирования государственных программ на 1 год. Это повышает риски подмены программно-целевого финансирования текущим бюджетированием. В связи с этим целесообразно усиление контроля за установлением точного срока достижения целей государственных программ и соблюдением трехлетнего периода планирования бюджетов субъектов Российской Федерации. Нужен также дальнейший поиск возможностей для увеличения горизонта планирования финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации в периоде, превышающем 3 года.

Автором установлено, что результаты оценки эффективности, согласно действующей методике, не могут быть учтены при планировании бюджетных расходов на очередной финансовый период. Фактически формируемые в соответствии с оценкой эффективности государственной программы рекомендации по корректировке объемов финансирования государственной программы на очередной финансовый год и плановый период не применяются. Решением данной проблемы может стать подведение предварительных итогов финансирования государственных программ и введение понятия «ожидаемая эффективность», используемого при формировании проекта бюджета субъекта Российской Федерации на очередной календарный год.

Активное применение в процессе планирования и фактического осуществления финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации также должны получить цифровые технологии¹.

В качестве одного из направлений развития финансирования государственных программ А. М. Лавров называет сокращение количества участников каждой государственной программы путем передачи учреждений определенной отрасли (образования, культуры, здравоохранения и т.д.) в ведение профильного ведомства, передачи мероприятий участников государственных программ органам-соисполнителям, отвечающим за реализацию соответствующих подпрограмм².

Данное предложение действительно позволяет минимизировать «размывание» ответственности. Вместе с тем значительное число государственных программ субъектов Российской Федерации реализуются одним ответственным исполнителем. Кроме того, субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют систему органов исполнительной власти и распределение между ними полномочий. Автор считает, что названное предложение целесообразно реализовать за счет разделения финансирования по государственным программам и ведомственным целевым программам субъектов Российской Федерации³.

¹ Веремеева О. В. Совершенствование бюджетного законодательства в условиях построения цифровой экономики в Российской Федерации // Финансовое право. – 2019. – № 1. – С. 24–28.

² Лавров А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России. В поисках «оптимальной децентрализации». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. – С. 236.

³ Бреусова А. Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2015. – № 2. – С. 135; Ковалева Т. М., Мулендеева Л. Н. Развитие программно-целевого бюджетирования в России в современных условиях // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2018. – № 9 (167). – С. 42–47.

Заключение

Диссертационная работа посвящена развитию теоретико-концептуальных подходов к эффективности финансирования государственных программ и разработке методического инструментария оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации.

В первой главе установлена взаимосвязь финансирования государственных программ и базовой категории «финансы» в контексте повышения эффективности бюджетных расходов: финансирование государственных программ осуществляется в той части системы финансов, где расходуются централизованные денежные фонды. В отличие от традиционного затратного финансирования, оно предусматривает целевой характер, ориентировано на стратегические приоритеты государства и предполагает прозрачный мониторинг достижения общественно значимых результатов.

Обосновано, что теоретические представления о финансировании государственных программ требуют развития в части конкретизации его целей, так как общий характер их формулировок несет в себе риски для полноты реализации потенциала программно-целевого метода финансирования. Кроме того, установлена недостаточная исследованность взаимосвязи целей и состава расходов в рамках финансирования государственных программ, слабая согласованность которых влечет снижение эффективности реализации государственных программ. Совокупность выявленных проблем финансирования государственных программ обнаруживает их ключевую направленность: преимущественно эти проблемы связаны с неконкретностью целей государственных программ, недостаточностью (избыточностью) финансирования, несогласованностью целей и финансирования государственных программ. Цели большинства реализуемых в настоящее время государственных программ являются «размытыми», представляя собой, скорее, общее направление финансирования. Решением данной проблемы автор считает переход от целей к ожидаемым конечным результатам.

Автором предложено уточненное определение финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации: это – осуществление бюджетных расходов, обеспечивающее достижение ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы субъекта Российской Федерации, соответствующих стратегическим приоритетам социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Новизна такого определения состоит в уточнении устоявшихся представлений о финансировании государственных программ, в котором взаимосвязь финансирования и его целей определена недостаточно. Доказано определяющее влияние направлений финансирования государственной программы на эффективность достижения ожидаемых конечных результатов государственной программы.

Понятие «ожидаемые конечные результаты» включено в авторское определение финансирования государственной программы в связи с тем, что применение понятия «цель» создает риски для формальности или фактического отсутствия целей государственной программы, что приводит к снижению уровня согласованности финансирования и его целей. Результатом формальности целей финансирования является снижение эффективности финансирования государственной программы в частных случаях недостаточного или избыточного объема расходования бюджетных средств для решения тех или иных задач социально-экономической политики субъекта Российской Федерации. Когда часть расходов не направлена на достижение того или иного ожидаемого результата государственной программы, эта часть финансирования является избыточной и необоснованно увеличивает расходы на достижение поставленных целей.

Финансирование государственной программы субъекта Российской Федерации рассмотрено согласно его логической структуре, к элементам которой отнесены: 1) цель; 2) объект; 3) субъект; 4) внутренняя структура; 5) результат.

Автором предложены новые признаки программно-целевого финансирования (взамен существующих: развитость целеполагания; программные мероприятия, направленные на достижение цели; особенности планирования ресурсного обеспечения), к которым отнесены: 1) ориентация на стратегические приоритеты

страны и (или) региона; 2) наличие ожидаемых конечных результатов; 3) точный срок достижения ожидаемых конечных результатов; 4) согласованность состава финансирования и конечных результатов.

С учетом уточнения набора признаков финансирования государственной программы классическая формула финансирования государственной программы «цель – ресурсы» трансформируется в формулу «конечные результаты – состав финансирования», которая снижает риск формализма в использовании программно-целевого метода осуществления бюджетных расходов.

На основании изложенного автором уточнено определение эффективности финансирования государственной программы: это – степень минимизации финансирования, использованного при достижении ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы. На основе рассмотрения существующих подходов автором дополнены устоявшиеся критерии оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации: достижение целей финансирования государственных программ; полнота и соблюдение сроков программного финансирования; достижение непосредственных результатов финансирования.

Доказано, что рассмотренные подходы к определению эффективности финансирования государственных программ не включают важнейший критерий достижения экономии финансирования государственной программы. Именно стремлением к экономии бюджетных расходов эффективность отличается от результативности финансирования, в которой не находит отражения учет осуществления бюджетных расходов. На основании изложенного 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 ре-

сурсов без учета достигнутых результатов, то оценка эффективности финансирования государственной программы с учетом принципа экономности справедливо взвешивает достижение ожидаемых результатов с учетом минимизации использованных для этого ресурсов.

Во второй главе сопоставлены основные положения методик оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа. Установлено, что рассмотренные методики оценивают эффективность реализации государственных программ субъектов Российской Федерации преимущественно на основе учета трех индикаторов о степени достижения (всех) целевых показателей, реализации мероприятий государственной программы, исполнения финансирования государственной программы.

Обосновано, что в обобщенном подходе существующие методики фактически оценивают не эффективность, а результативность финансирования государственных программ. Это объясняется тем, что при оценке учитываются только положительные полученные результаты финансирования государственных программ. При этом не берется во внимание степень достижения экономии в расходовании бюджетных средств.

Разработан методический инструментарий, который основывается на количественной и качественной оценке финансирования и ожидаемых результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации, обеспечивающих 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.

Разработанный инструментарий предусматривает несколько этапов и основывается на совокупности различных методов: сравнения; использования абсолютных и относительных величин; индексов; установления корреляции Пирсона и др. Предложен инструментарий количественной оценки установления взаимосвязи

финансирования и ожидаемых результатов реализации государственных программ субъекта Российской Федерации, который ранее не применялся.

Рассмотрен опыт финансирования государственных программ субъектов Уральского федерального округа в период 2016–2021 годов. Установлено, что финансирование государственных программ составляет определяющую долю общего объема расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и ежегодно возрастает. Рассмотренные примеры свидетельствуют о том, что один из устоявшихся в теоретическом представлении признаков финансирования государственных программ – «целевой характер» – на практике реализуется формально. Это приводит к необоснованному определению в качестве программного обеспечивающего финансирования.

В рамках количественной оценки сопоставлена динамика изменения конечных результатов и финансирования государственных программ. Установлено отсутствие зависимости динамики достигнутых конечных результатов и объема финансирования государственных программ в сфере молодежной политики. Аналогичные данные получены по другим рассмотренным программным направлениям, например в промышленном комплексе. Результаты проведенного анализа финансирования государственных программ в различных сферах с помощью критерия корреляции Пирсона подтвердили отсутствие зависимости динамики финансирования и ожидаемых конечных результатов реализации государственных программ субъектов Уральского федерального округа.

Разработан алгоритм применения инструментария, применяемого для качественной оценки финансирования государственной программы субъекта Российской Федерации. Установлено, что в рамках государственных программ часто финансируются мероприятия, которые носят текущий и обеспечивающий характер. В связи с этим определены виды расходов государственной программы и их влияние на эффективность финансирования государственной программы. В результате применения инструментария качественной оценки установлено, что структура финансирования государственных программ не может быть признана оптимальной.

По всем признакам наблюдается формальная структура финансирования государственной программы, в рамках которой преобладают расходы, не влияющие в достаточной степени на достижение ожидаемых результатов государственной программы. Количественная и качественная оценки финансирования государственных программ позволили установить несоответствие структурных элементов финансирования ожидаемым результатам, что подтверждает низкий уровень соответствия объемов и структуры расходов региональных бюджетов целям, закрепленным в государственных программах субъекта Российской Федерации.

В третьей главе с целью преодоления выявленных автором противоречий разработана логическая структура оценки эффективности финансирования государственной программы, сформированная с учетом оценки согласованности программных расходов и ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы субъекта Российской Федерации. Предложена авторская методика оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации.

При использовании предложенной автором методики государственные программы, включающие формальные цели и непрограммное финансирование, получают низкие оценки. При этом в ходе определения ожидаемых конечных результатов государственных программ становится очевидной избыточность финансирования той или иной государственной программы для достижения ее реальных целей (ожидаемых конечных результатов). Это, в свою очередь, обеспечивает рост результативности бюджетных расходов, возможность перенаправлять полученную экономию бюджетных средств на решение других проблем и задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Авторская методика позволяет получить более значительный разброс полученных значений оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации, чем существующие методики, в результате применения которых, как правило, большинство из оцениваемых государственных программ получают высокие оценки. Соответственно, становится возможным ранжирование государственных программ по уровню эффективности.

По результатам такого рейтинга становится прозрачным сравнение эффективности деятельности органов власти и должностных лиц, ответственных за реализацию различных государственных программ. В связи с этим возможным становится привлечение кураторов государственных программ к ответственности за низкие результаты и награждение за выдающиеся успехи, что обеспечивает стимулирование ответственных исполнителей государственных программ.

Произведена апробация авторской методики, сопоставлены результаты ее применения с результатами применения существующей методики оценки эффективности государственных программ. Преимущественное достижение средней величины всех целевых показателей и общего финансирования влечет необоснованно высокие значения общей эффективности реализации государственных программ. Это становится очевидным при сравнении с результатами оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации.

Уникальные результаты произведенной апробации методики получены на примере государственных программ, соответствующим федеральному проекту «Формирование комфортной городской среды». Так, государственные программы в данной сфере ежегодно получают устойчивое софинансирование, согласованные с ним объективные целевые показатели и соответствующий контроль. Полученные результаты характеризуются высокой степенью согласованности конечных результатов и финансирования, которая задана наличием федерального проекта. Именно к такой согласованности финансирования и целеполагания должны стремиться государственные программы других сфер.

При этом наличие составляющей регионального проекта в рамках государственной программы приводит к потере самостоятельности государственной программы. Принятие решений по финансированию, целям и отдельным мероприятиям осуществляется в рамках регионального проекта, а государственная программа лишь «отражает» уже принятые решения. Вместе с тем применение названной методики выявляет реальный уровень эффективности, но не исключает возможность повторения выявленных и обоснованных проблем, связанных с низким

качеством самих государственных программ и противоречиями системы их финансирования на уровне субъекта Российской Федерации.

Следствием применения предложенной автором методики оценки эффективности станет уточнение требований, предъявляемых к формированию финансирования вновь разрабатываемых государственных программ субъектов Российской Федерации. В связи с этим автором предложена трансформация существующей структуры финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации. Обосновано, что государственные программы должны быть направлены на достижение масштабных ожидаемых конечных результатов, соответствующих стратегическим приоритетам социально-экономического развития региона. Региональные проекты направлены на достижение целей национальных проектов. Перевод в программный вид финансирования текущей деятельности исполнительных органов власти целесообразно реализовать в виде ведомственных целевых программ. Определены основные этапы формирования, осуществления и оценки эффективности финансирования государственных программ субъектов Российской Федерации.

Результаты диссертационного исследования свидетельствуют о том, что поставленная цель достигнута, задачи решены.

Список литературы

1. Абрамкина, С. Р. Использование проектного метода в государственном и муниципальном управлении: от декларирования к результативности / С. Р. Абрамкина, Л. Б. Владыкина, А. Н. Лукин // Социум и власть. – 2019. – № 2 (76). – С. 37–45.
2. Аврамчикова, Н. Т. Государственные и муниципальные финансы : учебник и практикум для академического бакалавриата / Н. Т. Аврамчикова. – Москва : Издательство Юрайт, 2019. – 174 с. – ISBN 978-5-534-10038-9.
3. Александров, А. М. Финансы социализма / А. М. Александров. – Москва : Финансы, 1965. – 252 с.
4. Алешин, А. В. Управление проектами : фундаментальный курс / А. В. Алешин, В. М. Аньшин, К. А. Багратиони [и др.] ; под ред. В. М. Аньшина, О. Н. Ильиной. – Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 620 с. – ISBN 978-5-7598-0868-8.
5. Анимица, Е. Г. Теории регионального и местного развития : учеб. пособие / Е. Г. Анимица, Я. П. Силин, Н. В. Сбродова. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2015. – 151 с.
6. Афанасьев, М. П. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ / М. П. Афанасьев, Н. Н. Шаш // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 48–69.
7. Афанасьев, М. П. Модернизация государственных финансов : учеб. пособие / М. П. Афанасьев, И. В. Кривоногов. – 2-е изд. – Москва : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 440 с. – ISBN 978-5-7598-0462-8.
8. Афанасьев, М. П. Новые подходы к управлению расходами государственного бюджета Франции / М. П. Афанасьев, Н. Н. Шаш // Финансы. – 2023. – № 1. – С. 54–62.
9. Афанасьев, М. П. Новый порядок управления государственными программами / М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, Н. Н. Шаш // Финансы. – 2021. – № 7. – С. 8–15.

10. Афанасьев, М. П. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения / М. П. Афанасьев, Б. И. Алехин, А. И. Кравченко, П. Г. Крадинов // Финансовый журнал. – 2010. – № 3 (5). – С. 5–18.

11. Афанасьев, М. П. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации / М. П. Афанасьев, Н. Н. Шаш // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 48–64.

12. Багирова, А. П. Социальные технологии в управлении организацией: анализ экономической эффективности проектов : учеб. пособие / А. П. Багирова, В. Н. Дорман. – Екатеринбург : УрФУ, 2012. – 154 с. – ISBN 978-5-321-02238-2.

13. Баева, Е. А. Оценка результатов реализации государственных программ Российской Федерации: учетно-аналитический аспект / Е. А. Баева, Л. Г. Абдуркаримова, Т. Н. Черемисина // Евразийский юридический журнал. – 2019. – № 11 (138). – С. 425–426.

14. Баллод, К. Государство будущего / К. Баллод. – Санкт-Петербург : Дело, 1906. – 182 с.

15. Баранова, И. В. Сравнительная оценка эффективности программ развития и поддержки малого предпринимательства в г. Новосибирске / И. В. Баранова // Вестник Томского государственного университета. – 2009. – № 322. – С. 133–137.

16. Баранова, И. В. Методологические основы оценки эффективности общественных финансов : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Баранова Инна Владимировна. – Томск, 2009. – 48 с.

17. Барбер, М. Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании / М. Барбер ; пер. с англ. Е. К. Кудрявцевой, Н. Э. Макаровой ; под науч. ред. Я. И. Кузьмина, А. В. Клименко. – Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 394 с. – ISBN 978-5-7598-0899-2.

18. Баркова, О. И. Финансовое обеспечение национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Баркова Ольга Ивановна. – Волгоград, 2008. – 27 с.

19. Беков, Ф. Ш. Анализ подходов к оценке эффективности расходов государственного бюджета в современных условиях / Ф. Ш. Беков // Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. – 2018. – № 2. – С. 55–60.

20. Беланова, Н. Н. Оценка эффективности государственных программ: ключевые индикаторы и показатели / Н. Н. Беланова. – DOI 10.18334/epp.10.3.1007 // Экономика, предпринимательство и право. – 2020. – Т. 10, № 3. – С. 487–502.

21. Беланова, Н. Н. Анализ результативности и эффективности реализации государственной программы в сфере развития промышленности / Н. Н. Беланова, Е. К. Чиркунова, А. Д. Корнилова // Российский экономический интернет-журнал. – 2019. – № 2. – 8 с. – URL: https://www.e-rej.ru/Articles/2019/Belanova_Chirkunova.pdf (дата обращения: 23.04.2022).

22. Беляева, О. И. Практические рекомендации по повышению эффективности государственных программ Российской Федерации / О. И. Беляева // Евразийский союз ученых. – 2015. – № 9 (18). – С. 38–42.

23. Бигдай, О. Б. Развитие методических подходов к управлению бюджетными рисками / О. Б. Бигдай, С. В. Зенченко, С. В. Кобрянова // Вестник СевКавГТИ. – 2016. – Вып. 3 (26). – С. 7–17.

24. Бирман, А. М. Очерки теории советских финансов. Вып. 3 / А. М. Бирман. – Москва : Финансы, 1975. – 207 с.

25. Блохина, И. М. Финансы / И. М. Блохина. – Краснодар : КубГАУ, 2018. – 105 с. – ISBN 978-5-00097-748-4.

26. Боди, З. Финансы / З. Боди, Р. К. Мертон. – Москва : Вильямс, 2007. – 584 с. – ISBN 978-5-8459-0946-6.

27. Бодрунов, С. Д. Ноономика: концептуальные основы новой парадигмы развития / С. Д. Бодрунов. – DOI 10.29141/2073-1019-2019-20-1-1 // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2019. – Т. 20, № 1. – С. 5–12.

28. Болдырев, Г. И. Подходный налог на Западе и в России / Г. И. Болдырев. – Ленинград : Изд-во Сев.-зап. промбюро ВСНХ, 1924. – 274 с.

29. Большой экономический словарь : 25 000 терминов / под ред. А. Н. Азри-
лияна. – Изд. 6-е, доп. – Москва : Институт новой экономики, 2004. – 1376 с. –
ISBN 5-89378-012-4.

30. Бреусова, А. Г. Оценка эффективности государственных программ /
А. Г. Бреусова // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2015. –
№ 2. – С. 128–136.

31. Брюйн, Х. де. Управление по результатам в государственном секторе /
Х. де Брюйн. – Москва : Институт комплексных стратегических исследований,
2005. – 192 с. – ISBN 5-902677-05-X.

32. Бубнов, В. А. Государственное целевое проектное финансирование
на субфедеральном уровне как инструмент комплексного развития субъекта феде-
рации : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Бубнов Вячеслав Анатольевич. –
Иркутск, 2016. – 39 с.

33. Бушмин, Е. В. Программное будущее российского бюджета / Е. В. Буш-
мин // Федерализм. – 2014. – № 4 (76). – С. 7–20.

34. Бюджетирование, ориентированное на результаты: цели и принципы. –
Москва : ECORYS : NEI, 2002. – 17 с.

35. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

36. Великова, А. В. Государственная программа: от разработки до реализации
и оценки эффективности / А. В. Великова, Е. В. Моспанова // Наука среди нас. –
2019. – № 8 (24). – С. 5–13.

37. Веремеева, О. В. Совершенствование бюджетного законодательства в усло-
виях построения цифровой экономики в Российской Федерации / О. В. Веремеева //
Финансовое право. – 2019. – № 1. – С. 24–28.

38. Веретенникова, О. Б. Финансы организаций (предприятий) : учеб. посо-
бие / О. Б. Веретенникова, В. И. Майданик, К. В. Ростовцев [и др.]. – Екатеринбург :
Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2015. – 227 с.

39. Вознесенский, Э. А. Финансы как стоимостная категория / Э. А. Возне-
сенский. – Москва : Финансы и статистика, 1985. – 159 с.

40. Волков, Д. Г. Анализ зарубежного опыта и разработка методики удовлетворенности государственными программами в России / Д. Г. Волков // Практический маркетинг. – 2014. – № 9 (21). – С. 17–22.

41. Воложанин, В. В. Финансы / В. В. Воложанин, О. А. Воложанина. – Челябинск : Издательский центр ЮУрГУ, 2015. – 154 с.

42. Галушка, А. С. Кристалл роста. К русскому экономическому чуду / А. С. Галушка, А. К. Ниязметов, М. О. Окулов. – Москва : Наше завтра, 2021. – 360 с. – ISBN 978-5-6046834-8-4.

43. Глазьев, С. Ю. Управление развитием экономики : курс лекций / С. Ю. Глазьев. – Москва : Издательство Московского университета, 2019. – 759 с. – ISBN 978-5-19-011394-5.

44. Глушакова, О. В. Публичное управление общественными финансами в сфере культуры : монография / О. В. Глушакова. – Новосибирск : НГТИ, 2020. – 262 с. – ISBN 978-5-6041959-6-3.

45. Грачев, Г. А. Оценка структурной эффективности расходной части государственных бюджетов / Г. А. Грачев // Terra Economicus. – 2011. – Т. 9, № 3. – С. 10–20.

46. Грей, К. Ф. Управление проектами : практическое руководство / К. Ф. Грей, Э. У. Ларсон ; пер. с англ. – Москва : Дело и Сервис, 2003. – 528 с. – ISBN 5-8018-0152-9.

47. Громышова, О. С. Совершенствование механизма программно-целевого управления территориальным развитием России (на примере Волгоградской области) / О. С. Громышова, И. А. Езангина, В. И. Жилина [и др.]. – DOI 10.17513/vaael.743 // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2019. – Т. 10, № 1. – С. 39–45.

48. Давыдова, Л. В. Финансы организаций : учеб. пособие / Л. В. Давыдова, Ю. М. Петрова, О. А. Федорова. – Москва : Научная библиотека, 2012. – 216 с. – ISBN 978-5-9903221-2-7.

49. Дадашев, А. З. Государственные и муниципальные финансы: бюджетная система Российской Федерации : учебник / А. З. Дадашев, Д. А. Мешкова, Ю. А. Топчи. – Москва : Научная библиотека, 2018. – 240 с. – ISBN 978-5-6040214-5-3.

50. Дворядкина, Е. Б. Традиционно-промышленный регион в территориальной структуре национальной экономики : монография / Е. Б. Дворядкина, Е. В. Голошейкин. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2012. – 170 с. – ISBN 978-5-9656-0201-8.

51. Демидов, Ю. А. Системный, функциональный и процессный подходы к функционированию органов исполнительной власти в условиях ориентации их деятельности на конечные результаты / Ю. А. Демидов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2009. – № 16 (49). – С. 29–33.

52. Дитхелм, Г. Управление проектами : монография : в 2 т. Т. 1 / Г. Дитхелм ; пер. с нем. – Санкт-Петербург : ГП Техн. кн., 2004. – 389 с. – ISBN 5-8110-0066-9.

53. Добролюбова, Е. И. Государственные программы в регионах: анализ практики и рекомендации : монография / Е. И. Добролюбова, Е. Н. Ключкова, В. Н. Южаков. – Москва : Дело, 2016. – 172 с. – ISBN 978-5-7749-1166-0.

54. Дорофеев, М. Л. Проблемы реализации программно-целевого метода бюджетных расходов в Российской Федерации / М. Л. Дорофеев. – DOI 10.35634/2412-9593-2020-30-1-13-21 // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2020. – Т. 30, № 1. – С. 13–21.

55. Дьяченко, В. П. К вопросу о сущности и функциях социалистических финансов / В. П. Дьяченко. – Москва : Госфиниздат, 1957. – 192 с.

56. Дядунов, Д. В. Развитие теории общественных финансов в экономической науке / Д. В. Дядунов // Экономические науки. – 2013. – № 9 (106). – С. 57–60.

57. Езангина, И. А. Направления развития программно-целевого управления государственными финансами: зарубежный опыт и перспективы России / И. А. Езангина, О. С. Громышова, И. Л. Чернова [и др.] // Финансовая экономика. – 2019. – № 3. – С. 152–157.

58. Езангина, И. А. Направления совершенствования системы мониторинга государственных программ социально-экономического развития России / И. А. Езангина, О. С. Громышова. – DOI 10.26794/2587-5671-2020-24-5-112-127 // Финансы: теория и практика. – 2020. Т. 24, № 5. – С. 112–127.

59. Ерженин, Р. В. Цели в управлении региональными финансами: логико-содержательный анализ государственных программ / Р. В. Ерженин. –

DOI 10.26794/2404-022X-2019-9-2-50-61 // Управленческие науки. – 2019. – Т. 9, № 2. – С. 50–61.

60. Жигалов, Д. В. Применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике государственного и муниципального управления / Д. В. Жигалов, Л. В. Перцов, Ю. Ю. Чалая // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2009. – № 12 (99). – С. 28–45.

61. Закирова, Э. Р. Финансирование предприятий агропромышленного комплекса: теория, методология, практика : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Закирова Элина Рафиковна. – Екатеринбург, 2019. – 44 с.

62. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2019 год, утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 18 сентября 2020 г. № 47К (1420)).

63. Закревская, Г. С. Место и роль региональных финансов в экономическом и социальном развитии Российской Федерации : монография / Г. С. Закревская, С. В. Мишина. – Москва : МФЮА, 2017. – 96 с. – ISBN 978-5-94811-224-4.

64. Запорожан, А. Я. Проблемы формирования государственных программ / А. Я. Запорожан // Управленческое консультирование. – 2016. – № 7. – С. 51–61.

65. Зверев, А. Г. Записки министра / А. Г. Зверев. – Москва : Политиздат, 1973. – 270 с.

66. Зверева, В. А. Совершенствование процесса управления государственными программами субъектов Российской Федерации (муниципальными программами) путем разработки единой методики оценки эффективности их реализации / В. А. Зверева // Вестник современных исследований. – 2018. – № 5.4 (20). – С. 152–154.

67. Иголина, Л. Л. Государственные и муниципальные финансы : учебник и практикум для академического бакалавриата / Л. Л. Иголина, Н. П. Кравченко, С. И. Берлин. – Краснодар : Академия знаний, 2017. – 387 с. – ISBN 978-5-906396-59-4.

68. Исакин, М. А. Подходы к мониторингу и оценке бюджетных целевых программ / М. А. Исакин, Е. А. Шакина // Экономический анализ: теория и практика. – 2008. – Вып. 10 (115). – С. 48–56.

69. Исакова, Н. Ю. Финансовая система государства : учеб. пособие / Н. Ю. Исакова, Е. Г. Князева, Л. И. Юзвович, Н. Н. Мокеева. – Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2015. – 84 с. – ISBN 978-5-7996-1473-7.

70. Истомин, А. В. Стратегия и возможности программно-целевого подхода в регулировании регионального экономического развития / А. В. Истомин, В. С. Селин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2009. – № 3. – С. 25–36.

71. Истомина, Н. А. Бюджетное планирование в субъектах Российской Федерации в условиях открытости бюджетов и партисипативного бюджетирования: теория и методология : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Истомина Наталья Александровна. – Екатеринбург, 2019. – 49 с.

72. Истомина, Н. А. Государственная политика поддержки отдаленных территорий: направления, ограничения и финансовый аспект / Н. А. Истомина, А. Е. Заборовская // Сибирская финансовая школа. – 2020. – № 3 (139). – С. 31–35.

73. Кадомцева, С. В. Государственные финансы : учеб. пособие / С. В. Кадомцева. – Москва : ИНФРА-М, 2009. – 352 с. – ISBN 978-5-16-002051-8.

74. Калимуллин, Л. В. Управление социально-экономической системой субъекта Федерации на основе программно-целевого бюджетирования: теория, опыт, направления развития : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Калимуллин Леонид Вячеславович. – Саратов, 2007. – 23 с.

75. Канкулова, М. И. Государственная программа и проектный подход в бюджетном планировании в Российской Федерации / М. И. Канкулова, Н. Г. Иванова. – DOI 10.14451/1.181.13 // Экономические науки. – 2019. – № 12 (181). – С. 13–21.

76. Канкулова, М. И. Финансовое обеспечение программ переселения граждан из аварийного жилья / М. И. Канкулова, А. А. Сетдеков. – DOI 10.34925/EIP.2022.146.9.094 // Экономика и предпринимательство. – 2022. – № 9 (146). – С. 475–478.

77. Каплина, А. В. Структурно-функциональный подход к развитию региональной системы финансирования кластерных проектов / А. В. Каплина // Вопросы регулирования экономики. – 2013. – Т. 4, №4. – С. 113–119.

78. Капогузов, Е. А. Оценка результативности семейной политики в направлении увеличения доходов россиян и снижения уровня бедности / Е. А. Капогузов,

Р. И. Чупин, М. С. Харламова. – DOI 10.22394/2304-3369-2021-4-108-122 // Вопросы управления. – 2021. – № 4 (71). – С. 108–122.

79. Капогузов, Е. А. Показатели эффективности в системе государственных закупок в условиях цифровой трансформации (на примере Омской области) / Е. А. Капогузов, Н. В. Дроздова. – DOI 10.24147/1812-3988.2021.19(4).88-104 // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2021. – Т. 19, № 4. – С. 88–104.

80. Капогузов, Е. А. Семейная политика в России: эффективность с позиций доказательного подхода / Е. А. Капогузов, Р. И. Чупин. – DOI 10.18522/2073-6606-2021-19-3-20-36 // Terra Economicus. – 2021. – Т. 19, № 3. – С. 20–36.

81. Каратаева, Г. Е. Государственные программы как инструмент реализации бюджетной политики / Г. Е. Каратаева, С. В. Фесик // Инновационное развитие экономики. – 2014. – № 6. – С. 64–70.

82. Карпова, Д. П. Программно-целевой метод планирования и финансирования как инструмент повышения эффективности государственных расходов / Д. П. Карпова, С. И. Карандасов // Финансы и кредит. – 2012. – Т. 18, вып. 5. – С. 74–79.

83. Клиланд, Д. Системный анализ и целевое управление / Д. Клиланд, В. Кинг ; пер. с англ. – Москва : Советское радио, 1974. – 280 с.

84. Климанов, В. В. Государственные программы и их место в системе государственного управления / В. В. Климанов // Бюджет. – 2019. – № 10. – URL: <https://bujet.ru/article/389775.php> (дата обращения: 12.10.2022).

85. Ковалев, В. В. Финансовый анализ: методы и процедуры / В. В. Ковалев. – Москва : Финансы и статистика, 2002. – 560 с. – ISBN 5-279-02354-X.

86. Ковалева, Т. М. Инструменты программно-целевого метода бюджетного планирования / Т. М. Ковалева // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2014. – № 11 (121). – С. 114–118.

87. Ковалева, Т. М. Развитие программно-целевого бюджетирования в России в современных условиях / Т. М. Ковалева, Л. Н. Мулендеева // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2018. – № 9 (167). – С. 42–47.

88. Колчина, Н. В. Финансы организаций (предприятий) : учебник / Н. В. Колчина, Т. Е. Поляк, Л. М. Бурмистрова [и др.] ; под ред. Н. В. Колчиной. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юнити-Дана, 2012. – 408 с. – ISBN 978-5-238-01891-1.

89. Комарова, А. В. Использование опыта Южной Кореи для совершенствования методик оценки эффективности реализации государственных целевых программ / А. В. Комарова // Перспективы науки. – 2014. – № 10 (61). – С. 114–117.

90. Косов, М. Е. Бюджетная политика Российской Федерации: проблемы и пути их решения / М. Е. Косов // Экономика и предпринимательство. – 2016. – № 8. – С. 847–855.

91. Котов, А. В. Оценка эффективности инструментов региональной политики / А. В. Котов. – DOI 10.17059/2020-2-2 // Экономика региона. – 2020. – Т. 16, вып. 2. – С. 352–362.

92. Кувалдина, Т. Б. Опыт применения бюджетирования, ориентированного на результат, в зарубежных странах / Т. Б. Кувалдина, О. С. Торопченко, С. М. Толкачев // Инновационная экономика и общество. – 2018. – № 2 (20). – С. 20–25.

93. Кудрин, А. Л. Бюджетная политика как источник экономического роста / А. Л. Кудрин, А. Ю. Кнобель. – DOI 10.32609/0042-8736-2017-10-5-26 // Вопросы экономики. – 2017. – № 10. – С. 5–26.

94. Кузнецов, Ю. В. Эффективность государственной поддержки малого предпринимательства в России / Ю. В. Кузнецов, Н. В. Быкова. – DOI 10.26794/2587-5671-2017-21-6-50-59 // Финансы: теория и практика. – 2017. – № 6 (102). – С. 50–59.

95. Кузнецова, Е. К. Государственные и муниципальные финансы : краткий конспект лекций / Е. К. Кузнецова, Б. Г. Хаиров. – Омск : ИП Архипов М. И., 2016. – 118 с. – ISBN 978-5-9908172-9-6.

96. Кулаченко, Г. М. Межбюджетные отношения в условиях реформирования бюджетного процесса : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Кулаченко Галина Максимовна. – Тюмень, 2005. – 24 с.

97. Кусмарцева, В. С. Финансовое обеспечение долгосрочных целевых программ в России : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Кусмарцева Виктория Сергеевна. – Саратов, 2010. – 24 с.

98. Лавров, А. М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России. В поисках «оптимальной децентрализации» : цикл публикаций и документов

(1998–2019 гг.) : монография / А. М. Лавров. – Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. – 832 с. – ISBN 978-5-7598-1992-9.

99. Лавров, А. М. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов / А. М. Лавров, Н. А. Бегчин // *Финансы*. – 2016. – № 4. – С. 3–12.

100. Лукьяненко, З. Б. Программно-целевой метод в государственном управлении бюджетной сферой / З. Б. Лукьяненко, Н. В. Югова // *Ars Administrandi. Искусство управления*. – 2014. – № 2. – С. 72–78.

101. Лукьянова, А. А. Применение международного опыта при реализации программно-целевого подхода в региональном социально-экономическом развитии (на примере Красноярского края) / А. А. Лукьянова, Е. С. Кононова // *Вестник СибГАУ*. – 2016. – Т. 17, № 1. – С. 241–246.

102. Лупей, Н. А. *Финансы : учеб. пособие* / Н. А. Лупей, В. И. Соболев. – Москва : Магистр : ИНФРА-М, 2016. – 448 с. – ISBN 978-5-9776-0414-7.

103. Мавлютов, Р. Р. *Финансы : учебник* / Р. Р. Мавлютов. – Волгоград : Изд-во ВолгГТУ, 2019. – 269 с. – ISBN 978-5-9948-3216-5.

104. Магданов, П. В. Интеграция структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению // П. В. Магданов // *Ars Administrandi. Искусство управления*. – 2010. – № 2. – С. 5–15.

105. Макашина, О. В. Бюджетирование, ориентированное на результат / О. В. Макашина // *Вестник ИГЭУ*. – 2008. – Вып. 1. – С. 1–5.

106. Мальченко, А. Н. Основные подходы к оценке эффективности государственных программ / А. Н. Мальченко, А. Р. Карасев // *Стратегическая стабильность*. – 2011. – № 3 (56). – С. 10–14.

107. Марголин, А. М. Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ / А. М. Марголин. – DOI 10.18288/1994-5124-2018-6-54-81 // *Экономическая политика*. – 2018. – Т. 13, № 6. – С. 54–81.

108. Масгрейв, Р. А. *Государственные финансы: теория и практика* / Р. А. Масгрейв, П. Б. Масгрейв. – Москва : Бизнес Атлас, 2009. – 716 с. – ISBN 978-5-9900421-3-1.

109. Мастеров, А. И. Программно-целевое бюджетирование как эффективный инструмент государственных программ / А. И. Мастеров // Финансовая жизнь. – 2019. – № 4. – С. 85–88.

110. Матвеев, В. В. Государственные финансы в схемах : учеб. пособие / В. В. Матвеев, С. А. Ильминская. – Орел : ООО ПФ «Картуш», 2012. – 106 с. – ISBN 978-5-9708-0356-1.

111. Махнев, Д. В. Проектное управление инновациями на региональном уровне : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Махнев Дмитрий Викторович. – Санкт-Петербург, 2015. – 217 с.

112. Методические рекомендации по разработке комплексных народнохозяйственных программ. – Москва : ЦЭМИ АН СССР, 1974. – 206 с.

113. Методические указания по порядку и типовой форме заключения соглашения между руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта о реализации на территории субъекта Российской Федерации регионального проекта, утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 17 декабря 2018 г. № 15).

114. Михеев, В. В. Кто и как оценит эффективность бюджетных расходов / В. В. Михеев // Бюджет. – 2012. – № 10. – URL: <https://bujet.ru/article/204015.php> (дата обращения: 12.10.2022).

115. Моисеенко, М. А. Проблемы финансирования долгосрочных муниципальных целевых программ / М. А. Моисеенко // Известия Сочинского государственного университета. – 2012. – № 4 (22). – С. 91–97.

116. Моисеенко, М. А. Развитие программно-целевого бюджетного планирования как инструмента повышения эффективности расходов местного бюджета : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Моисеенко Маргарита Александровна. – Ростов-на-Дону, 2013. – 26 с.

117. Морис, А. Условия эффективности в экономике / А. Морис ; пер. с фр. – Москва : Наука для общества, 1998. – 299 с. – ISBN 5-88870-003-7.

118. Мулендеева, Л. Н. Программно-целевое бюджетирование в субъектах Российской Федерации: совершенствование в современных условиях : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Мулендеева Лариса Николаевна. – Самара, 2018. – 28 с.

119. Наумова, Л. В. Развитие системы финансирования государственных программ в области образования и науки Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Наумова Лариса Владимировна. – Москва, 2018. – 28 с.

120. Никитина, Е. Н. Организация финансирования муниципальной образовательной системы на основе бюджетирования, ориентированного на результат : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Никитина Елена Николаевна. – Москва, 2009. – 24 с.

121. Новожилов, В. В. Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании / В. В. Новожилов. – Москва : Наука, 1972. – 432 с.

122. Ноженко, Д. Ю. Модель адаптации субъекта федерации в динамично меняющихся условиях : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Ноженко Дмитрий Юрьевич. – Екатеринбург, 2016. – 28 с.

123. О бюджетном процессе в Свердловской области : обл. закон от 25 ноября 1994 г. № 8-ОЗ.

124. О внесении изменений в положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования : постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2004 г. № 838.

125. О внесении изменений в статьи 179 и 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 183-ФЗ.

126. О государственной программе Челябинской области «Развитие промышленности, новых технологий и природных ресурсов Челябинской области» : постановление Правительства Челябинской области от 19 декабря 2019 г. № 551-П (в ред. от 11 ноября 2020 г.).

127. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федер. закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ.

128. О государственных программах (комплексных программах) Ямало-Ненецкого автономного округа : постановление Правительства ЯНАО от 06 октября 2021 г. № 878-П.

129. О государственных программах Курганской области : постановление Правительства Курганской области от 08 июля 2013 г. № 315.

130. О Методических рекомендациях по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ : письмо Минфина России от 30 сентября 2014 г. № 09-05-05/48843.

131. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474.

132. О Порядке оценки эффективности деятельности руководителей исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры как ответственных исполнителей государственных программ Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и о Порядке оценки эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры как соисполнителей государственных программ Ханты-Мансийского автономного округа – Югры : распоряжение Правительства ХМАО – Югры от 25 июля 2014 г. № 419-рп.

133. О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации (вместе с «Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации») : постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242.

134. О реализации федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» : постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594.

135. О системе управления государственными программами Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786.

136. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

137. О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» : постановление Правительства Российской Федерации от 02 августа 2011 г. № 644 (в ред. от 07 февраля 2018 г.).

138. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288.

139. Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 04 февраля 2021 г. № 68.

140. Об утверждении государственной программы «Развитие информационного общества в Республике Башкортостан» : постановление Правительства Республики Башкортостан от 27 апреля 2017 г. № 191.

141. Об утверждении государственной программы «Развитие промышленности и инноваций Нижегородской области» : постановление Правительства Нижегородской области от 30 апреля 2014 г. № 297 (в ред. от 28 декабря 2020 г.).

142. Об утверждении государственной программы Пермского края «Экономическая политика и инновационное развитие» : постановление Правительства Пермского края от 03 октября 2013 г. № 1325-п (в ред. от 30 декабря 2020 г.).

143. Об утверждении государственной программы Свердловской области «Развитие промышленности и науки на территории Свердловской области до 2024 года» : постановление Правительства Свердловской области от 24 октября 2013 г. № 1293-ПП (в ред. от 17 декабря 2020 г.).

144. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах : распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р.

145. Об утверждении методики оценки эффективности государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 314 : приказ Минсельхоза России от 07 декабря 2017 г. № 615.

146. Об утверждении методики расчета показателя Прирост высокопроизводительных рабочих мест, в процентах к предыдущему году : приказ Федеральной службы государственной статистики от 09 октября 2017 г. № 665.

147. Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ : постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239.

148. Об утверждении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ, их формирования и реализации, а также проведения оценки эффективности : постановление Администрации города Белогорска от 29 мая 2014 г. № 900 (в ред. от 18 мая 2021 г.).

149. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 02 августа 2010 г. № 588.

150. Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ Новосибирской области : постановление Правительства Новосибирской области от 30 января 2012 г. № 43-п (в ред. от 10 августа 2020 г.).

151. Об утверждении Порядка проведения оценки эффективности реализации государственных программ Челябинской области и о внесении изменений в постановление Правительства Челябинской области от 25 июля 2013 г. № 148-П : постановление Правительства Челябинской области от 29 декабря 2014 г. № 744-П.

152. Об утверждении Порядка составления проекта областного бюджета и проекта бюджета государственного внебюджетного Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области на очередной финансовый год и плановый период : постановление Правительства Свердловской области от 03 июня 2014 г. № 472-ПП.

153. Об утверждении Порядка управления реализацией государственных программ Российской Федерации в Федеральном казначействе : приказ Казначейства России от 30 декабря 2016 г. № 524 (в ред. от 20 мая 2020 г.).

154. Об утверждении Порядка формирования, реализации и оценки эффективности государственных программ Тюменской области : постановление Правительства Тюменской области от 28 июля 2014 г. № 405-п.

155. Об утверждении Порядка формирования и реализации государственных программ Свердловской области : постановление Правительства Свердловской области от 17 сентября 2014 г. № 790-ПП.

156. Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903.

157. Петров, А. Н. Об оценке социально-экономической эффективности федеральных целевых программ / А. Н. Петров, К. В. Шуртаков, С. Ю. Малков // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2012. – № 6. – С. 54–70.

158. Пешина, Э. В. Механизм бюджетирования, ориентированного на результат, в системе бюджетного планирования / Э. В. Пешина, Ю. С. Долганова. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2009. – 274 с.

159. Писклюкова, Е. В. Совершенствование методов оценки эффективности реализации государственных программ Санкт-Петербурга / Е. В. Писклюкова, А. Н. Шапран. – DOI 10.24411/2307-5368-2020-10063 // Петербургский экономический журнал. – 2021. – № 1. – С. 115–124.

160. Полтораднева, Н. Л. Экономико-теоретическое исследование категории «финансирование»: проблемы формирования единой содержательной платформы / Н. Л. Полтораднева, Д. В. Саврасова. – DOI 10.24891/fo.24.11.2442 // Финансы и кредит. – 2018. – Т. 24, № 11. – С. 2442–2453.

161. Производительность труда. Национальный проект / АНО «Федеральный центр компетенций в сфере производительности труда». – URL: https://производительность.рф/national-project/about_project (дата обращения: 09.03.2023).

162. Производительность труда и поддержка занятости : паспорт национального проекта (программы), утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

163. Пшмахова, М. И. Финансы : учеб.-метод. пособие / М. И. Пшмахова, Э. С. Восканян. – Армавир : РИО АГПА, 2014. – 220 с.

164. Райзберг, Б. А. Методология и критерии оценки эффективности государственного управления и регулирования экономики / Б. А. Райзберг // Проблемы экономики и юридической практики. – 2017. – № 5. – С. 13–17.

165. Райзберг, Б. А. Программно-целевое планирование и управление : учебник / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – Москва : ИНФРА-М, 2002. – 428 с. – ISBN 5-16-001313-X.

166. Райзберг, Б. А. Ресурсоемкость целей государственных социально-экономических программ как критерий эффективности программно-целевого бюджетирования / Б. А. Райзберг // Проблемы экономики и юридической практики. – 2018. – № 1. – С. 8–12.

167. Рожков, Ю. В. Управление общественными финансами и сервисная концепция государства / Ю. В. Рожков, М. Н. Соломко // Экономика и предпринимательство. – 2015. – Т. 12, № 1. – С. 1168–1173.

168. Романовский, М. В. Финансы, денежное обращение и кредит : учебник для вузов / М. В. Романовский, О. В. Врублевская. – Москва : Издательство Юрайт, 2008. – 543 с. – ISBN 978-5-9788-0026-5.

169. Сабитова, Н. М. О понятийном аппарате в финансах / Н. М. Сабитова. – DOI 10.26794/2587-5671-2014-0-1-74-81 // Финансы: теория и практика. – 2014. – № 1. – С. 74–81.

170. Сафонова, О. Н. Внедрение проектного управления в исполнительных органах государственной власти как механизм эффективного управления ресурсами / О. Н. Сафонова, Е. А. Анчихров // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. – 2015. – № 2 (14). – С. 58–67.

171. Сергеев, Л. И. Финансы и кредиты субъектов Российской Федерации : учебник / Л. И. Сергеев, В. П. Жданов, А. Н. Соколов [и др.] ; под ред. Л. И. Сергеева. – Калининград : БИЭФ, 1999. – 1036 с. – ISBN 5-8002-00011-4.

172. Серкова, К. Я. Разработка системы оценки качества реализации государственных программ : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Серкова Кристина Яковлевна. – Санкт-Петербург, 2017. – 24 с.

173. Силуанов, А. Г. Пути совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации / А. Г. Силуанов // Российское предпринимательство. – 2012. – № 2 (200). – С. 43–50.

174. Симонова, Н. Ю. Государственные программы как элемент формирования программного бюджета / Н. Ю. Симонова // Наука о человеке: гуманитарные исследования. – 2014. – № 3. – С. 50–57.

175. Смирнов, М. А. Повышение эффективности реализации государственных программ за счет проектного подхода / М. А. Смирнов // Финансы и кредит. – 2016. – № 35. – С. 37–48.

176. Сорокина, Т. В. Финансовое обеспечение бюджетного сектора субъектов Российской Федерации (теория, методология, практика) : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10 / Сорокина Татьяна Владимировна. – Иркутск, 2013. – 36 с.

177. Стародубровская, И. В. Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях : подходы и рекомендации / И. В. Стародубровская. – Москва : ИЭПП, 2008. – 184 с. – ISBN 978-5-93255-260-5.

178. Стрюченко, Е. С. Оценка эффективности расходов бюджета : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Стрюченко Евгений Сергеевич. – Екатеринбург, 2006. – 26 с.

179. Судакова, А. Е. Бюджетная система Российской Федерации : учеб. пособие / А. Е. Судакова, Г. А. Агарков, Е. Г. Князева. – Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2018. – 304 с. – ISBN 978-5-7996-2531-3.

180. Сухорукова, Н. В. Финансы / Н. В. Сухорукова, А. А. Цвырко. – Орел : Издательство Орловского филиала РАНХиГС, 2016. – 224 с. – ISBN 978-5 93179-468-6.

181. Тамбовцев, В. Л. Целевые программы в Российской Федерации как объекты оценки / В. Л. Тамбовцев. – DOI 10.29141/2218-5003-2021-12-2-4 // Управленец. – 2021. – Т. 12, № 2. – С. 46–62.

182. Тамбовцев, В. Л. Эффективность в государственном секторе: иллюзия понимания и ее последствия / В. Л. Тамбовцев, И. А. Рождественская. – DOI 10.18522/2073-6606-2021-19-1-17-35 // Terra Economicus. – 2021. – Т. 19, № 1. – С. 17–35.

183. Тимкин, Т. Р. Концепция программно-целевого финансирования расходов бюджета на здравоохранение : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Тимкин Тимур Рафикович. – Москва, 2013. – 26 с.

184. Тиникашвили, Т. Ш. Финансы / Т. Ш. Тиникашвили. – Владикавказ : Изд-во СОГУ, 2015. – 100 с. – ISBN 978-5-8336-0849-4.

185. Торопыгин, Г. Д. Основы теории государственных финансов и налогообложения : учеб. пособие / Г. Д. Торопыгин. – 3-е изд., испр. и доп. – Самара : Самарская гуманитарная академия, 2009. – 156 с. – ISBN 978-5-98996-078-2.

186. Точильников, Г. М. Социалистические финансы: вопросы теории / Г. М. Точильников. – Москва : Финансы, 1974. – 207 с.

187. Тулякова, И. В. Оценка эффективности государственных программ: проблемы и перспективы / И. В. Тулякова // Финконтроль. – 2017. – № 4. – URL: <https://rufincontrol.ru/online/article/332551> (дата обращения: 28.10.2022).

188. Фадейкина, Н. В. Развитие методологии и инструментария оценки эффективности использования бюджетных средств / Н. В. Фадейкина // Сибирская финансовая школа. – 2011. – № 3. – С. 85–96.

189. Файберг, Т. В. Развитие теория бюджетирования в сфере государственных (муниципальных) финансов / Т. В. Файберг. – DOI 10.17150/2411–6262.2019.10(3).10 // Baikal Research Journal. – 2019. – Т. 10, № 3. – 10 с.

190. Федотова, Г. В. Программный бюджет в региональном стратегическом планировании / Г. В. Федотова // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – Вып. 43. – С. 11–16.

191. Федотова, Г. В. Системные основы функционирования государственного контроля / Г. В. Федотова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2015. – № 20 (254). – С. 44–55.

192. Федор, А. И. Государственные и муниципальные финансы : учеб. пособие / А. И. Федор. – Волгоград : Изд-во ВолГАУ, 2015. – 116 с. – ISBN 978-5-85536-909-0.

193. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. – Москва : ИНФРА-М, 2009. – 570 с. – ISBN 978-5-16-002594-0.

194. Финансы и кредит : учебник / под ред. А. Ю. Казака. – Екатеринбург : Ява, 1997. – 630 с. – ISBN 5-88728-006-9.

195. Финансы и кредит СССР : учебник для экономических специальностей вузов / под ред. В. В. Лаврова. – Москва : Финансы, 1972. – 448 с.

196. Фомина, Е. А. Финансово-экономические и организационно-правовые формы обеспечения эффективности реализации государственных программ: отечественный и зарубежный опыт / Е. А. Фомина, Ю. В. Ходковская // Экономика и управление. – 2017. – № 3 (147). – С. 114–119.

197. Фролов, В. Г. Анализ подходов к оценке эффективности государственных программ промышленной политики / В. Г. Фролов. – DOI 10.18334/err.10.11.111176 // Экономика, предпринимательство и право. – 2020. – Т. 10, № 11. – С. 2613–2626.

198. Харченко, К. В. Логико-содержательный анализ как инструмент оценки муниципальных программ / К. В. Харченко // Муниципальная власть. – 2008. – № 5. – С. 50–54.

199. Хатри, Г. П. Мониторинг результативности в общественном секторе / Г. П. Хатри ; пер. с англ. – Москва : Институт экономики города, 2005. – 276 с. – ISBN 5-8130-0096-8.

200. Шаш, Н. Н. Повышение эффективности управления государственными программами: федеральный и региональный аспекты / Н. Н. Шаш, А. И. Бородин // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2014. – Т. 24, вып. 4. – С. 96–106.

201. Шаш, Н. Н. Построение программного бюджета и оценка эффективности программ / Н. Н. Шаш // Финансовый журнал. – 2011. – № 2 (8). – С. 55–64.

202. Шаш, Н. Н. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политики России / Н. Н. Шаш, А. И. Бородин, А. А. Татуев // Terra Economicus. – 2013. – Т. 11, № 4, ч. 2. – С. 145–152.

203. Швецов, А. Н. Состояние и перспективы программного подхода в региональной политике / А. Н. Швецов // Федерализм. – 2009. – № 4 (56). – С. 7–24.

204. Шевченко, Л. М. Финансы / Л. М. Шевченко, Е. В. Романова. – Саратов : Издательство Саратовского социально-экономического института (филиала) РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2018. – 60 с. – ISBN 978-5-907035-58-4.

205. Шемет, Е. С. Финансы / Е. С. Шемет, Д. Н. Попов. – Волгоград : Изд-во ВолГАУ, 2013. – 120 с.

206. Шмиголь, Н. С. Повышение эффективности программного бюджетирования с учетом лучших зарубежных практик / Н. С. Шмиголь // Экономика. Налоги. Право. – 2017. – № 5. – С. 114–125.

207. Эйхлер, Л. В. Финансы и кредит : учеб. пособие / Л. В. Эйхлер. – Омск : СибАДИ, 2004. – 100 с.

208. Юзвович, Л. И. Финансы, денежное обращение и кредит : учебник / Л. И. Юзвович, М. С. Марамыгин, Е. Г. Князева [и др.] ; под ред. Л. И. Юзвович, М. С. Марамыгина, Е. Г. Князевой. – Екатеринбург : Изд-во Урал. федер. ун-та, 2019. – 355 с. – ISBN 978-5-7996-2692-1.

209. Якимова, М. Н. Проект как инструмент реализации государственной политики в современной России : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Якимова Мария Николаевна. – Екатеринбург, 2017. – 227 с.

210. Яндиев, М. И. Финансы региональных органов власти : учеб. пособие / М. И. Яндиев. – Москва : Деловой экспресс, 1999. – 360 с. – ISBN 5-89644-019-7.

211. Яруллин, Р. Р. Реализация и оценка эффективности программно-целевого формирования бюджета Республики Башкортостан как фактор повышения эффективности управления ее общественными финансами / Р. Р. Яруллин // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». – 2014. – № 4. – С. 331–339.

212. Afanasiev, M. Participatory (Initiative) Budgeting in the Russian Federation / M. Afanasiev, N. Shash. – DOI 10.1007/978-3-030-79930-4_11 // M. S. de Vries, J. Nemes, D. Špaček (eds) International Trends in Participatory Budgeting. – Palgrave Macmillan, Cham, 2022. – 317 p. – ISBN 978-3-030-79932-8. – P. 205–228.

213. Bengtsson, M. How to plan and perform a qualitative study using content analysis / M. Bengtsson. – DOI 10.1016/j.npls.2016.01.001 // NursingPlus Open. – 2016. – Vol. 2. – P. 8–14.

214. Brachert, M. The regional effects of a place-based policy – Causal evidence from Germany / M. Brachert, E. Dettmann, M. Titze. – DOI 10.1016/j.regsciurbeco.2019.103483 // Regional Science and Urban Economics. – 2019. – Vol. 79. – Article 103483.

215. Budget Theory in the public sector / A. Khan, W. Hildreth (eds). – Westport : Quorum books, 2002. – ISBN 1-56720-281-0

216. Callanan, M. Reforming local government: Past, present and future / M. Callanan. – DOI 10.2478/admin-2020-0031 // Administration. – 2020. – Vol. 68, no. 4. – P. 201–214.

217. Card, D. Finding Work: Jobs and Welfare Reform / D. Card, R. M. Blank (eds). – New York : Russell Sage Foundation, 2000. – 560 p. – ISBN 978-0871541598.

218. Christensen, T. Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth / T. Christensen, P. Lægveid, K. A. Røvik. – 2nd ed. – New York : Routledge Publ., 2020. – 220 p. – ISBN 978-0-367-42891-4.

219. Clark, I. D. Distinguishing the real from the surreal in management reform: Suggestions for beleaguered administrators in the government of Canada / I. D. Clark, H. Swain. – DOI 10.1111/j.1754-7121.2005.tb01198.x // Canadian Public Administration. – 2005. – Vol. 48, iss. 4. – P. 453–477.

220. Einio, E. The effects of supporting local business: Evidence from the UK / E. Einio, H. G. Overman. – DOI 10.1016/j.regsciurbeco.2019.103500 // Regional Science and Urban Economics. – 2020. – Vol. 83. Article 103500.

221. Ekaterinovskaya, M. A. The Program-Oriented Management in the Public Sector: Development Tools / M. A. Ekaterinovskaya, O. V. Orusova, N. V. Tshadadze, K. V. Haustova. – DOI 10.1007/978-3-030-56433-9_165 // Socio-economic Systems: Paradigms for the Future / E. G. Popkova, V. N. Ostrovskaya, A. V. Bogoviz (eds). – Series Title: Studies in Systems, Decision and Control (vol. 314). – Springer, Cham, 2021. – ISBN 978-3-030-56432-2. – 1798 p. – P. 1597–1605.

222. Eldar, A. G. Problems of financial and investment support modelling of the regional social and economic development / A. G. Eldar. – DOI 10.37394/23207.2020.17.72 // WSEAS Transactions on Business and Economics. – 2020. – Vol. 17. – P. 741–752.

223. Frenda, A. Efficiency analysis of social protection expenditure in the Italian Regions / A. Frenda, E. Sepe, S. Scippacercola. – DOI 10.1016/j.seps.2020.100965 // Socio-Economic Planning Sciences. – 2021. – Vol. 73. – Article 100965.

224. Gallo, G. Regional Support for the National Government: Joint Effects of Minimum Income Schemes in Italy / G. Gallo. – DOI 10.1007/s40797-019-00118-8 // Italian Economic Journal. – 2021. – Vol. 7. – P. 149–185.

225. Kantsur, I. H. Application of the Program-Target Method in Budget Management / I. H. Kantsur, L. Ye. Hats, T. B. Kharchenko [et al.]. – DOI 10.34218/IJM.11.5.2020.094 // International Journal of Management. – 2020. – Vol. 11, iss. 5. – P. 1027–1035.

226. Kroll, A. Tools of Control? Comparing Congressional and Presidential Performance Management Reforms / A. Kroll, D. P. Moynihan. – DOI 10.1111/puar.13312 // Public Administration Review. – 2021. – Vol. 81, iss. 4. – P. 599–609.

227. Miller, G. J. Performance-based budgeting: An ASPA classic / G. J. Miller, W. B. Hildreth, J. Rabin. – DOI 10.4324/9780429498411. – Colorado : Westview Press, 2010. – 504 p.

228. Min, B. H. The Effects of Diverse Feedback Dynamics on Performance Improvement: A Typology of Performance Feedback Signals / B. H. Min, Y. Oh, R. S. Brower. – DOI 10.1177/0095399720933822 // Administration & Society. – 2021. – Vol. 53, no. 11. – P. 123–157.

229. Morin, T. The Impact of Small Regional Economic Development Commissions: Is There Any Bang After Just a Few Bucks? / T. Morin, M. Partridge. – DOI 10.1177/0891242420972475 // Economic Development Quarterly. – 2021. – Vol. 35, iss. 1. – P. 22–39.

230. Moynihan, D. Toward next-generation performance budgeting: Lessons from the experiences of seven reforming countries / D. Moynihan, I. Beazley. – DOI 10.1596/978-1-4648-0954-5. – Washington, DC : The World Bank, 2016. – 182 p.

231. O'Toole, L. J. Public management, context, and performance: In quest of a more general theory / L. J. O'Toole Jr., K. J. Meier. – DOI 10.1093/jopart/muu011 // Journal of Public Administration Research and Theory. – 2015. – Vol. 25, iss. 1. – P. 237–256.

232. Osborne, D. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – New York : Plume, 1993. – 432 p. – ISBN 978-0452269422.

233. Oxford Learner's Dictionaries. – URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com> (дата обращения: 20.01.2022).

234. Wagner, M. University-linked programmes for sustainable entrepreneurship and regional development: How and with what impact? // M. Wagner, S. Schaltegger, E. G. Hansen, K. Fichter. – DOI 10.1007/s11187-019-00280-4 // Small Business Economics. – 2021. – Vol. 56. – P. 1141–1158.

Публикации автора по теме диссертации

235. 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.

236. Князева, Е. Г. Проблемы финансирования государственных программ / Е. Г. Князева, К. Н. Самков // Финансы. – 2021. – № 5. – С. 10–18.

237. 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.

238. 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.

239. 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.

240. 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. Ч. 1. – Екатеринбург : УрГЭУ, 2022. – С. 51–53.

241. 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.

242. 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.

243. 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.

244. 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.). Т. 1. – Москва : МФЮА, 2021. – С. 181–187.

245. 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.

246. Самков, К. Н. Теоретические основы категориальности финансов / К. Н. Самков // Финансовая экономика. – 2020. – № 12. – С. 75–80.

247. 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.

Приложение А
(обязательное)

Таблица А.1 – Цели государственных программ субъектов Российской Федерации

Субъект Российской Федерации	Наименование государственной программы (подпрограммы)	Цель государственной программы (подпрограммы)
Государственные программы реализации молодежной политики		
Курганская область	Подпрограмма «Реализация государственной молодежной политики, воспитания и дополнительного образования детей и молодежи» государственной программы Курганской области «Развитие образования и реализации государственной молодежной политики»	Создание единого воспитательного пространства, развивающего потенциал сфер государственной молодежной политики, воспитания и дополнительного образования
Свердловская область	Подпрограмма «Реализация молодежной политики в Свердловской области» государственной программы «Развитие системы образования и реализации молодежной политики в Свердловской области до 2025 года»	Создание условий для успешной интеграции молодежи в общество, эффективной самореализации молодежи, направленной на раскрытие ее потенциала для дальнейшего развития Свердловской области и Российской Федерации
Тюменская область	Государственная программа «Развитие гражданского общества, общественные связи и молодежная политика»	Содействие позитивной самореализации и интеграции молодежи в систему общественных отношений
Челябинская область	Государственная программа «Повышение эффективности реализации молодежной политики в Челябинской области»	Содействие социальному, культурному, духовному и физическому развитию молодежи, проживающей на территории Челябинской области; создание условий для всестороннего развития, реализации потенциала и успешной интеграции в общество молодых людей, мотивированных на позитивные действия и прилагающих усилия для динамичного развития Челябинской области

Продолжение таблицы А.1

Субъект Российской Федерации	Наименование государственной программы (подпрограммы)	Цель государственной программы (подпрограммы)
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	Подпрограмма «Молодежь Югры и допризывная подготовка» государственной программы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Развитие образования»	Повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного социально ориентированного развития автономного округа
Ямало-Ненецкий автономный округ	Подпрограмма «Содействие эффективной реализации потенциала молодежи и основных направлений молодежной политики» государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа «Развитие туризма, повышение эффективности реализации молодежной политики, организация отдыха и оздоровления детей и молодежи»	Повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа
Государственные программы в сфере развития промышленности		
Курганская область	Государственная программа Курганской области «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»	Формирование современного высокотехнологичного промышленного комплекса Курганской области, поставляющего на рынок товаров и услуг конкурентоспособную восстановленную продукцию; обеспечение устойчивого роста объема промышленного производства и увеличение налоговых поступлений в консолидированный бюджет Курганской области
Свердловская область	Государственная программа Свердловской области «Развитие промышленности и науки на территории Свердловской области до 2025 года»	<ol style="list-style-type: none"> 1. Развитие базовых и перспективных отраслей промышленного комплекса Свердловской области, направленных на повышение его устойчивости в условиях изменчивости мировой конъюнктуры и внутреннего спроса. 2. Создание инновационной инфраструктуры и системы коммерциализации научных и (или) научно-технических результатов. 3. Обеспечение условий для реализации мероприятий государственной программы в соответствии с установленными сроками и задачами

Продолжение таблицы А.1

Субъект Российской Федерации	Наименование государственной программы (подпрограммы)	Цель государственной программы (подпрограммы)
Тюменская область	Государственная программа Тюменской области «Развитие промышленности и инвестиционной деятельности»	Содействие развитию промышленных производств и созданию благоприятного инвестиционного климата
Челябинская область	Государственная программа Челябинской области «Развитие промышленности, новых технологий и природных ресурсов Челябинской области»	Обеспечение ежегодного роста объемов производства продукции обрабатывающих производств (металлургии, машиностроения), добычи железных руд и руд цветных металлов, благородных и редкоземельных металлов; модернизация действующих предприятий Челябинской области; привлечение инвестиций для создания предприятий в перспективных отраслях промышленности Челябинской области; развитие инноваций в рамках индустриальных кластеров, обеспечение трансфера технологий; поддержка формирования в Челябинской области региональных кластеров в секторах с высокой производительностью труда и добавленной стоимостью; содействие включению предприятий Челябинской области в межрегиональные кластеры; обеспечение сбалансированного развития минерально-сырьевой базы и улучшение состояния водных объектов Челябинской области
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	Государственная программа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Развитие промышленности и туризма»	Создание новых производств в обрабатывающем секторе промышленности и повышение ее конкурентоспособности
Ямало-Ненецкий автономный округ	Государственная программа Ямало-Ненецкого автономного округа «Развитие минерально-сырьевой базы»	Обеспечение изучения, воспроизводства и рационального использования минерально-сырьевой базы автономного округа
Курганская область	Государственные программы в сфере создания комфортной городской среды Государственная программа Курганской области «Формирование комфортной городской среды»	Повышение качества и комфорта городской среды на территории муниципальных образований Курганской области, включая формирование условий для беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к дворовым и общественным территориям в муниципальных образованиях Курганской области

Продолжение таблицы А.1

Субъект Российской Федерации	Наименование государственной программы (подпрограммы)	Цель государственной программы (подпрограммы)
Свердловская область	Государственная программа Свердловской области «Формирование современной городской среды на территории Свердловской области на 2018–2027 годы»	Повышение уровня комфорта городской среды для улучшения условий проживания населения Свердловской области
Тюменская область	Подпрограмма «Формирование современной городской среды» государственной программы Тюменской области «Развитие жилищно-коммунального хозяйства»	Повышение качества и комфорта городской среды на территории муниципальных образований Тюменской области
Челябинская область	Государственная программа Челябинской области «Благоустройство населенных пунктов Челябинской области»	Осуществление нового строительства и благоустройства территорий с применением лучших мировых практик и современных технологий
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	Государственная программа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Жилищно-коммунальный комплекс и городская среда»	Повышение качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг населению Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
Ямало-Ненецкий автономный округ	Подпрограмма «Благоустройство населенных пунктов в Ямало-Ненецком автономном округе» государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа «Энергоэффективность и развитие энергетики, обеспечение качественными жилищно-коммунальными услугами населения»	Повышение уровня благоустройства территорий муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе; создание комфортной среды в муниципальных образованиях в Ямало-Ненецком автономном округе

Приложение Б (обязательное)

Методика оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации

1. Настоящая методика предназначена для проведения оценки эффективности финансирования государственных программ субъекта Российской Федерации (далее – государственная программа) на основе установленного набора критериев.

2. Оценка эффективности финансирования государственных программ проводится в отношении каждой государственной программы.

3. Для оценки эффективности финансирования государственной программы используется система из двух критериев (K_i):

K_1 – достижение ожидаемых конечных результатов государственной программы;

K_2 – выполнение плана финансирования в части расходов, согласованных с достижением ожидаемых конечных результатов государственной программы, и степень достижения экономии.

4. Критерии оценки эффективности финансирования государственной программы содержат подкритерии.

По каждому критерию и подкритерию устанавливаются значения весового коэффициента (Z_i).

5. Оценки по критериям K_i рассчитываются как сумма произведений весовых коэффициентов Z_{ij} и их оценок по подкритериям K_{ij} .

6. Расчет критериев для проведения оценки эффективности финансирования государственной программы проводится согласно методикам в таблицах 1–2.

7. Результирующая оценка эффективности финансирования государственной программы (Θ) формируется с использованием весовых характеристик Z_i , критериев K_i и рассчитывается по формуле:

$$\Xi = K_1 \times Z_1 + K_2 \times Z_2.$$

8. В соответствии с оценкой эффективности финансирования государственной программы формируются рекомендации по корректировке ожидаемых конечных результатов и объемов финансирования государственной программы на очередной финансовый год и плановый период.

9. Если по результатам оценки эффективность финансирования государственной программы признается неудовлетворительной, осуществляется пересмотр государственной программы в части корректировки ожидаемых конечных результатов государственной программы и финансирования государственной программы.

10. Если корректировка невозможна, допускается досрочное прекращение реализации государственной программы.

Таблица Б.1 – Оценка по критерию «Достижение ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы» (K_1)

Весовой коэффициент критерия $Z_1 = 0,5$.

Номер строки	Подкритерий	Весовой коэффициент подкритерия	Наименование подкритерия	Значение критерия
1	–	–	–	Среднее арифметическое значение отношений фактически достигнутых значений и плановых значений целевых показателей ожидаемых конечных результатов государственной программы за отчетный период. Этапы расчета критерия: 1) определение из числа целей и целевых показателей государственной программы ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы; 2) вычисление среднего арифметического значения отношений фактически достигнутых и плановых значений целевых показателей ожидаемых конечных результатов государственной программы

Таблица Б.2 – Оценка по критерию «Выполнение плана финансирования в части расходов, согласованных с достижением ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы, и степень достижения экономии» (К2)

Весовой коэффициент критерия $Z_2 = 0,5$.

Номер строки	Подкритерий	Весовой коэффициент	Наименование подкритерия	Значение подкритерия
1	К 2.1	$Z_{2.1} = 0,5$	Выполнение плана финансирования государственной программы в части расходов, согласованных с достижением ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы	Отношение фактического объема финансирования государственной программы, согласованного с достижением ожидаемых конечных результатов государственной программы, к общему плановому объему финансирования государственной программы за отчетный период. Этапы расчета критерия: 1) вычисление отношения общего фактического объема финансирования государственной программы к общему плановому объему финансирования государственной программы; 2) вычисление отношения фактического объема финансирования государственной программы, согласованного с достижением ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы, к общему фактическому объему финансирования государственной программы; 3) перемножение полученных значений
2	К 2.2	$Z_{2.2} = 0,5$	Степень достижения экономии при осуществлении финансирования государственной программы в части расходов, согласованных с достижением ожидаемых конечных результатов реализации государственной программы	Применение повышающего коэффициента 1,5 при расчете по п. 1 данной таблицы в части доли финансирования государственной программы, согласованного с достижением ожидаемых конечных результатов государственной программы, по которой достигнута экономия (расчет осуществляется в случае, когда имеются необходимые для данного расчета данные)