

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования  
Кафедра социально-экономического планирования

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

\_\_\_\_\_ Е.В. Зандер  
подпись

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

38.03.04 – «Государственное и муниципальное управление»

38.03.04.11 – «Региональное управление»

Совершенствование методики оценки эффективности государственных  
программ Российской Федерации

Руководитель	_____	старший преподаватель	<u>А.М. Булавчук</u>
	подпись, дата		
Консультант	_____	д-р экон. наук, проф.	<u>Е.В. Зандер</u>
	подпись, дата		
Выпускник	_____		<u>О.Н. Гарагуля</u>
	подпись, дата		

Красноярск 2019

## РЕФЕРАТ

Выпускная квалификационная работа по теме «Совершенствование методики оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» содержит 83 страницы текстового документа, 4 приложения, 35 использованных источника.

МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА, ЦЕЛЕВОЙ ИНДИКАТОР, МЕРОПРИЯТИЯ, КОЭФФИЦИЕНТ, ИНТЕГРАЛЬНАЯ ОЦЕНКА.

Предметом исследования являются методы и инструменты управления государственными программами Российской Федерации.

Объект исследования – государственные программы Российской Федерации.

Целью данной работы является совершенствование методики оценки эффективности государственных программ Российской Федерации.

Задачи исследования: оценка и анализ бюджетных расходов Российской Федерации на разработку и реализацию государственных программ, изучение тенденций реализации государственной политики в области государственных программ, определение наиболее подходящей оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, разработка расчета коэффициента значимости.

В результате исследования была определена наиболее подходящая оценка эффективности государственных программ, которая показывает количественную и качественную характеристику программы. Таким образом, появляется возможность поиска слабых сторон реализации программы и выявления направлений устранения этих недочетов. Использование коэффициента значимости в оценке позволяет в будущие периоды исполнения государственной программы преобразовать структуру целевых индикаторов, что увеличит эффективность государственной программы.

## **ABSTRACT**

Final qualifying work on «Improving the methodology for assessing the effectiveness of state programs of the Russian Federation» contains 83 pages of a text document, 4 annexes, 35 sources used.

**METHODS OF PERFORMANCE EVALUATION, THE STATE PROGRAM, TARGET INDICATORS, MEASURES, RATIO, INTEGRAL ASSESSMENT.**

The subject of the research is the methods and tools of management of state programs of the Russian Federation.

The object of the research is the state programs of the Russian Federation.

The aim of this work is to improve the methodology for assessing the effectiveness of state programs of the Russian Federation.

Objectives of the study: assessment and analysis of budget expenditures of the Russian Federation for the development and implementation of state programs, the study of trends in the implementation of state policy in the field of state programs, determining the most appropriate assessment of the effectiveness of state programs of the Russian Federation, the development of the calculation of the significance coefficient.

As a result of the study, the most appropriate assessment of the effectiveness of state programs was determined, which shows the quantitative and qualitative characteristics of the program. Thus, it is possible to find weaknesses in the implementation of the program and identify ways to eliminate these shortcomings. The use of the coefficient of significance in the assessment allows to transform the structure of target indicators in future periods of the state program implementation, which will increase the efficiency of the state program.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Значение государственных программ Российской Федерации в государственном регулировании.....	5
1.1 Понятие и сущность государственных программ .....	5
1.2 Порядок разработки и реализации государственных программ.....	11
1.3 Зарубежный опыт применений программно-целевого планирования в государственном регулировании.....	17
2 Анализ и оценка разработки и реализации государственных программ Российской Федерации.....	23
2.1 Анализ расходных обязательств по государственным программам .....	23
2.2 Оценка разработанных и реализованных мероприятий в рамках проведенных государственных программ.....	30
2.3 Возможные риски при разработке и реализации государственных программ .....	37
3 Апробация интегральной оценки эффективности государственных программ .....	45
3.1 Подходы к разработке методики оценки эффективности государственных программ и анализ существующих методик.....	45
3.2 Внедрение интегральной оценки эффективности и разработка коэффициента значимости целевых индикаторов.....	54
3.3 Практическое применение интегральной оценки эффективности на примере государственных программ Российской Федерации .....	61
Заключение .....	70
Список использованных источников .....	72
Приложения А-Г.....	76-82

## ВВЕДЕНИЕ

В формировании бюджетов Российской Федерации произошел переход от затратного метода к бюджетированию, в результате чего возросла необходимость улучшения методики разработки и оценки эффективности государственных программ. Для осуществления устойчивого экономического развития необходима успешная реализация запланированных государственных программ, которые в последующем обеспечат сбалансированное развитие всех секторов экономики, исполнение социальных обязательств государства.

Государственная программа, прежде всего, является документом, который содержит комплекс запланированных мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам реализации, ресурсам и исполнителям, и инструментов государственной политики, которые обеспечивают достижение приоритетов и целей политики государства в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности России.

В данной работе государственная программа рассматривается, как инструмент государственного регулирования, которое осуществляется в результате разработке стратегии социально-экономического развития.

Реализация и разработка рассматриваемого инструмента регулирования осуществляется компетентными органами государственной власти. Совершенствование государственного управления должно быть направлено, в первую очередь, на оптимизацию функционирования управленческих кадров на основе новых управленческих технологий, одной из которых и являются государственные программы.

Учитывая факт распределения денежных средств государственного бюджета по государственным программам, необходимость совершенствования данного механизма значительно возрастает. Следовательно, совершенствование оценки эффективности государственных программ – одна из приоритетных целей государственного регулирования на сегодняшний день.

Актуальность данной проблемы выражается тем, что в современных условиях Российская Федерация использует государственные программы, как основной инструмент управления государственным бюджетом и экономики в целом.

Целью данной работы является совершенствование методики оценки эффективности государственных программ Российской Федерации.

Задачи исследования: оценка и анализ бюджетных расходов Российской Федерации на разработку и реализацию государственных программ, изучение тенденций реализации государственной политики в области государственных программ, определение наиболее подходящей оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, разработка расчета коэффициента значимости.

Предметом исследования являются методы и инструменты управления государственными программами Российской Федерации.

Объект исследования – государственные программы Российской Федерации.

# **1 Значение государственных программ Российской Федерации в государственном регулировании**

## **1.1 Понятие и сущность государственных программ**

К началу 2000 годов в финансовой сфере Российской Федерации образовался комплекс проблем, среди которых можно выделить:

— отсутствуют работающие методы, оценивающие эффективность функционирования аппарата органов государственной власти и местного самоуправления (в т. ч. использование денежных ресурсов);

— невозможность оценить весь набор инструментов, которые применяются для достижения цели (тарифные, бюджетные, налоговые, таможенные, нормативного регулирования и др.);

— слабая связь структурирования расходов с той или иной целью государственной политики и инструментами их достижения в области регулирования принимаемых решений;

— заметна низкая мотивация органов государственной власти и органов местного самоуправления к увеличению эффективности распределения бюджетных расходов.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р была принята Программа, которая прописывала аспекты повышения эффективности расходов бюджета на период до 2012 года. В данной программе был рассмотрен и принят программно-целевой метод, как один из инструментов повышения эффективности бюджетных расходов страны.

В рассматриваемой Программе, было определено, что Государственная программа Российской Федерации – документ, который определяет цели, задачи, основные направления, результаты и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического

развития Российской Федерации на период до 2020 года и обеспечивает реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения.

Приоритетные параметры утвержденных государственных программ должны быть отражены в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период.

На сегодняшний день Правительство Российской Федерации утвердило перечень, который включает в себя 44 государственных программы. Классификация программ отражает содержание основных направлений государственной политики, которые изложены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

В таблице 1 представлены направления государственных программ Российской Федерации и характеристика по каждому из направлений.

Таблица 1 – Виды направлений государственных программ Российской Федерации [31]

Направление	Характеристика
Новое качество жизни	Данное направление рассматривает обеспечение услуг здравоохранения и образования требуемого качества, необходимый населению уровень обеспеченности жильем, доступность к культурным благам, а также созданий условий для занятий физической культурой населением. Рассматривается реализация улучшенного качества социальной политики и высокие стандарты личной безопасности граждан.
Инновационное развитие и модернизация экономики	Предусматривает разработку и реализацию мероприятий, позволяющих российской экономике занимать лидирующие позиции в энергетическом секторе, добыче и переработке сырья, а также создание конкурентоспособной экономики.

Окончание таблицы 1

Направление	Характеристика
Эффективное государство	В рамках данного направления предусматривается повышение эффективности управления государственными финансами и государственным имуществом. Приоритетная цель направления – создание условий для формирования в Российской Федерации международного центра.
Сбалансированное региональное развитие	Рассматриваемое направление подразумевает обеспечение сбалансированного территориального развития России, которое ориентировано на обеспечение условий, позволяющих всем регионам иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни населения, повышение конкурентоспособности экономики регионов, а также развитие геополитики.
Обеспечение национальной безопасности	Данное направление рассматривает обеспечение поддержания высокого уровня безопасности государства и обороноспособности страны, достижение высокого уровня боеспособности Вооруженных Сил Российской Федерации. По данному направлению доступ статистических данных скрыт.

Государственные программы в Российской Федерации состоят из следующих структурных единиц: федеральные целевые программы и подпрограммы; ведомственные целевые программы и основные мероприятия; мероприятия.

Чтобы достичь заданной цели, которая была поставлена при формировании государственной программы, необходима реализация подпрограмм и федеральных целевых программ. При реализации задач подпрограмм, достигаются своих целей ведомственные целевые программы и основные мероприятия.

Сведения о подпрограмме идентичны сведениям, описывающие государственную программу в целом, исключая оценки эффективности реализации программ, которые для подпрограмм не проводятся. Необходимость деления государственных программ на подпрограммы

складывается из масштабности решаемых задач, а так же из их сложности в реализации.

Государственная программа также может включать в себя подпрограмму, направленную на обеспечение создания условий для реализации государственной программы.

Масштаб каждого мероприятия должен обеспечить возможность контролировать и отслеживать ход реализации программы, но не приводить к усложнению системы контроля и системы отчетности.

Основным мероприятием называется комплекс взаимосвязанных мероприятий, характеризуемый значимым вкладом в достижение целей подпрограммы. Все программы распределены на исполнителей и соисполнителей. Перечень ответственных исполнителей изложен в приложении А.

Полномочия ответственного исполнителя государственной программы:

1) обеспечение грамотной разработки государственной программы, согласование и внесение в установленном порядке в Правительство Российской Федерации;

2) обеспечение реализации государственной программы, внесение решений об изменении ее элементов, а также ответственность за достижения различного уровня показателей и целевых индикаторов государственной программы, конечных результатов и отчетности;

3) предоставление необходимой информации для проведения мониторинга реализации государственной программы и контрольных мероприятий конкретной программы;

4) анализ оценки эффективности мероприятий, которые были реализованы соисполнителем;

5) имеет право запрашивать информацию у соисполнителей о проведении оценки эффективности государственной программы и о ходе подготовке отчета, в котором прописан процесс реализации и оценки эффективности государственной программы.

Соисполнителями государственной программы называют федеральные органы исполнительной власти, которые принимают участие в реализации, разработке и оценке эффективности государственной программы.

К содержанию государственной программе предъявляются следующие требования:

- паспорт государственной программы;
- характеристику текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития Российской Федерации, анализ социальных и основные показатели, финансово-экономических и прочих рисков реализации государственной программы;
- цели государственной политики и приоритеты в соответствующей сфере социально-экономического развития, описание основных целей и задач государственной программы, прогноз развития этой сферы социально-экономического развития и плановые макроэкономические показатели по итогам реализации соответствующей государственной программы;
- прогноз конечных показателей государственной программы, которые характеризуют целевое состояние уровня и качества жизни населения, экономики, социальной сферы, государственных институтов, общественной безопасности, степени реализации других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере;
- сроки реализации государственной программы в целом, контрольные этапы и сроки их реализации с указанием промежуточных показателей;
- перечень основных мероприятий государственной программы с указанием сроков их реализации и ожидаемых результатов (показателей), а также иных сведений в соответствии;
- основные меры правового регулирования в соответствующей сфере, направленные на достижение конечных результатов государственной программы, с описанием всех положений и сроков принятия необходимых нормативных правовых актов;

— перечень и краткое описание федеральных целевых программ и подпрограмм;

— перечень целевых индикаторов и показателей государственной программы с уточнением реализации плановых показателей, а также сведения о взаимосвязи мероприятий и результатов их выполнения с обобщенными целевыми индикаторами государственной программы;

— обоснование значений и состава соответствующих целевых индикаторов и показателей государственной программы по каждому этапу ее реализации, а также оценка влияния внешних условий на их достижение;

— информацию по ресурсному обеспечению за счет средств федерального бюджета государственной программы;

— описание мер государственного регулирования, с целью минимизации уровня рисков и снижения их влияния на достижение целей государственной программы;

— методику оценки эффективности государственной программы.

Особенность целевых индикаторов в соответствующих государственных программах заключается в отражении количественной характеристики конкретной государственной программы и направленность на достижение цели программы. К тому же, важно, чтобы целевые индикаторы отражали всю специфику области, соответствующей программы, проблемы и основные задачи, на решение которых направлена реализация эта программа. Индикаторы должны оцениваться по утвержденным методикам, опираясь на данные государственного статистического наблюдения в разрезе государства и субъектов Российской Федерации. Целевые индикаторы должны зависеть от решений задач и реализации государственной программы, и быть характеристикой реализации программы и определение ее уровня в достижении цели.

## **1.2 Порядок разработки и реализации государственных программ**

В настоящее время повышенный интерес получило внедрение программного бюджета, т. к. сложности, которые связаны с формированием доходов бюджета, подталкивает к поиску инноваций построения бюджета, имеющих в мировой практике. В связи с этим, программный бюджет является одной из лучших практик в достижении эффективной бюджетной политики. Программное бюджетирование дает возможность увеличить прозрачность и результативность государственных расходов, сосредоточить все инструменты, которыми располагает государство для его развития в рамках государственных программ.

Государственной программой называется система мероприятий (условием которых является взаимосвязь с задачами, со сроками осуществления и ресурсами) и инструментов государственной политики, которые обеспечивают в рамках реализации ключевых государственных функций достижение целей государственной политики в сфере безопасности и социально-экономического развития.

Государственная программа включает в себя подпрограммы и федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы и основные мероприятия, мероприятия. Программы сами по себе масштабные, поэтому они разделяются на подпрограммы, которые направлены на решение конкретных задач по государственной программе. Федеральные целевые программы не реализуются по мере осуществления государственной программы, а в содержании государственной программы остаются только подпрограммы. Вместе с тем, при всей разработанности системы построения государственной программы, неучтенными остались вопросы разнокалиберности использования инструментов на разных уровнях ее реализации (федеральном, региональном и муниципальном).

В таблице 2 представлена нормативно-правовая база государственных программ Российской Федерации, на основании которой разрабатываются, утверждаются и реализуются государственные программы.

Таблица 2 – Основные нормативно-правовые акты, регламентирующие государственные программы Российской Федерации [31]

Нормативно-правовая база	Пояснение
Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»	Статья 28 «Государственные программы Российской Федерации» регламентирует сроки и ответственных лиц разработки программы, а также порядок утверждения перечня государственных программ.
«Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998.	Статья 179 «Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы» устанавливает порядок решений о разработке государственных программ на всех уровнях, утверждает сроки реализации государственных программ разных уровней, а также выделяемые объемы бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ.
Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»	Утверждает требования к содержанию государственных программ, основание и этапы разработки государственных программ, финансовое обеспечение реализации государственных программ, управление и контроль их реализации. В Постановлении прописаны полномочия ответственного исполнителя, соисполнителей и участников государственных программ при разработке и реализации государственных программ.
Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации»	Данный закон определяет содержание и цели системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, общий порядок разработки прогнозов и государственных программ.

## Окончание таблицы 2

Нормативно-правовая база	Пояснение
Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»	Положение регламентирует порядок разработки, реализации и утверждении ведомственных целевых программ, которые направлены на осуществление государственной политики в конкретных сферах деятельности, а также на обеспечение достижения целей и задач государственных программ Российской Федерации.
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «Перечень государственных программ Российской Федерации»	В рассматриваемом Распоряжении прописан перечень государственных программ Российской Федерации, а также ответственные исполнители и соисполнители соответствующих программ.

Государственная программа рассматривается как инструмент для достижения целей долгосрочной стратегии развития страны, которая устанавливается Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и увеличения эффективности расходов бюджета РФ и, прежде всего, программа направлена на решение важных стратегических задач.

Этапом реализации и формирования перечня государственных программ занимается Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство Финансов. Перечень государственных программ формируется на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 г. № 1950-р. Участниками государственной программы вносятся предложения по мероприятиям программы. Соисполнители могут внести свои предложения по подпрограммам, а ответственной исполнитель, на основе представленных данных, вносит изменения в проект рассматриваемой государственной программы.

Внесение изменений в список государственных программ проходит по решению Правительства Российской Федерации до 30 декабря года, предшествующего текущему финансовому году, на основании предложений Министерства экономического развития Российской Федерации,

подготовленных в соответствии с положениями федеральных законов, предусматривающих реализацию государственных программ, а также во исполнение отдельных решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В список государственных программ включаются следующие элементы: наименование государственной программы, наименование ответственных исполнителей и соисполнителей государственных программ и подпрограмм, основные направления реализации государственных программ.

На втором этапе идет утверждение составленного перечня государственных программ, который осуществляет Правительство Российской Федерации. В данный перечень включаются:

- проект государственной программы;
- сведения о согласовании проекта государственной программы;
- заключение Росстата;
- заключение Министерства юстиции Российской Федерации;
- протокол заседания общественного совета при ответственном исполнителе;
- список предложений по результатам общественного обсуждения.

Данный перечень направляется в Правительство Российской Федерации, Государственную Думу Российской Федерации и в Счетную палату Российской Федерации. Государственная программа, утвержденная Правительством РФ, должна быть размещена на официальном сайте ответственного исполнителя в сети «Интернет» в течение двух недель со дня официального опубликования нормативного правового акта, подтверждающего утверждение программы.

Последний этап представляет собой разработку государственной программы на основании утвержденного перечня государственных программ. Разработка и реализация государственных программ осуществляется посредством использования методических указаний по разработке и реализации

государственных программ, установленных Министерством экономического развития Российской Федерации Приказом от 20.11.2013 г. № 690.

В разработке и реализации государственных программ можно выделить следующие общие принципы:

1) для формирования государственной программы необходимо четкое определение долгосрочных целей социально-экономического развития и показателей, которыми эта цель будет измеряться;

2) имеется ответственный исполнитель, который несет ответственность за разработку и реализацию конкретной государственной программы;

3) установление плановых показателей, по которым возможно охарактеризовать удовлетворение внешних потребителей, а также качество и объемы оказания государственных услуг;

4) органы исполнительной власти, которые отвечают за процесс реализации той или иной государственной программы, наделяются полномочиями, которые способствуют достижению целей и задач программы;

5) в государственные программы включаются все сферы деятельности органов исполнительной власти, поэтому распределяется большая часть бюджетных ассигнований и прочих ресурсов, находящихся в распоряжении ответственных исполнителей;

6) необходимо проведение оценки эффективности реализации и оценки результативности государственных программ.

По приоритетам государственной политики цели, формирующиеся для государственных программ, должны отражать конечные результаты ведомств. В дальнейшем эти цели разбиваются на задачи, которые, как раз, и способствуют в достижении результатов.

Необходимо помнить о таком виде программ, как целевые программы. Они представляют собой разработанную совокупность мер, которые выстроены в определенной последовательности и согласованы по ресурсам, срокам и исполнителям. Одно из условий – направленность на достижение цели и задачи.

Долгое время формировался механизм разработки федеральных целевых программ, однако осуществить данный механизм на межрегиональном и отраслевом уровнях не представляется возможным из-за существования ряда проблем, препятствующих этому. Потому Правительство РФ приняло решение о включении их как отдельные элементы государственных программ, остальные же направления будут выступать в роли подпрограмм.

Инструментом программно-целевого планирования являются также и ведомственные целевые программы, применяющиеся для достижения определенных целей и решения задач конкретной отрасли. Такие программы привязаны к среднесрочному циклу планирования бюджета и разрабатываются на срок не более трех лет. Изначально они были созданы для упорядочивания расходных обязательств федерального бюджета. На деле их используют для аргументации дополнительных расходов бюджета.

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. рассматривает ведомственные программы в качестве основного механизма применения программно-целевого метода в отношении расходов, которые планируются по сметному принципу.

В данный момент, конкретной иерархии мероприятий и целевых программ, включенных в государственную программу, не существует. Государственная программа включает только в себя федеральные целевые программы и подпрограммы в виде ведомственных целевых программ. Помимо этого, выделяются областные, региональные целевые программы и муниципальные целевые программы, по которым есть отдельные методики разработки и реализации программ.

Довольно сложно внести в единую систему все разнообразие отраслевого управления, его специфичность и сложность сохраняя связь с федеральными и региональными программами. Для этого нужна четкая структура государственных программ, для определения различий региональных и муниципальных программ в рамках структурных элементов.

Таким образом, государственные программы – это эффективный инструмент реализации государственной социально-экономической политики, позволяющий в назначенные сроки сконцентрировать ресурсы для достижения определенных целей. При этом, повышение результативности этих программ во многом зависит от создания единого механизма управления, от федерального до муниципального уровня, который бы позволял их осуществлять.

### **1.3 Зарубежный опыт применений программно-целевого планирования в государственном регулировании**

На сегодняшний день за рубежом можно наблюдать большой накопленный опыт применения и разработок программно-целевого управления на национальном и региональном уровнях, который долгое время успешно применяется в ряде стран Азии и Европы. А инвестирование целенаправленно через государственные программы обеспечило экономический рост Японии, Великобритании и Германии. По этому же пути шли страны Юго-Восточной Азии.

В России незначительный опыт использования данного инструмента в управлении страной. Поэтому рассмотрение опыта других стран в этой сфере является актуальным.

Следует отметить наличие особенности в применения программно-целевого управления в различных типах социально-экономических систем. Причем эти особенности заключаются в принципиальном различии его применения. Эффективность программно-целевого управления при планово-директивной экономике достигалась за счет возможности организовать ресурсы и исполнителей в единую систему для решения конкретной проблемы. В рыночных условиях централизация достигается путем концентрации финансовых ресурсов, которые направляются на решение проблемы. Однако опыт использования данного метода продемонстрировал факт того, что для

успешной реализации программы долгосрочного развития недостаточно одной организационной составляющей.

На сегодняшний день, в мире существует несколько моделей реализации государственного регулирования экономики, объединенные по территориальному признаку:

— европейская, представителями которой являются: Германия, Франция, Швеция и другие страны;

— азиатская, представители – Южная Корея и Япония;

— американская (Канада, США).

В перечисленных странах планирование и прогнозирование экономики, в качестве инструментом государственного регулирования, складывалось постепенно, видоизменяя и усложняя методы и формы. В США оно получило развитие в большей степени.

В капиталистических странах впервые планирование на макроуровне появилось в 1930 г. вследствие возникновения экономического кризиса 1929-1933 гг., заставивший активизировать поиск новых методов предотвращения подобных ситуаций. Опыт рассматриваемых стран показал, что избежать инфляцию и остальные элементы кризиса возможно лишь эффективным государственным регулированием. Первыми решениями, носившими антикризисный характер, были программы направленные на развитие сельскохозяйственной отрасли. Вследствие чего, предполагалась минимизация социального напряжения за счет производства полного количества продуктов питания и снижение цен на продовольственную продукцию.

Разработка экономических прогнозов в США началась в 1960 г. В остальных странах в этот период проходила разработка единые народнохозяйственные планы, которые по своей природе являются индикативными, однако, при необходимости, могли нести и директивный характер показателей. Разработка таких планов обуславливалась наиболее

высоким уровнем участия государственных органов в управлении корпорациями по сравнению с США.

Концепция программно-целевого регулирования США прошла несколько этапов:

1. Программно-целевой бюджет 1949-1962 гг. Комиссия Гувера предлагала меры по увеличению темпов развития экономики и по повышению качества и эффективности предоставляемых общественных услуг. Основная задача комиссии заключалась в разработке концепции реорганизации государственных органов исполнительной власти и Администрации Президента. Комиссия справилась с поставленной задачей успешно, в результате работы было разработано 19 отчетов, в которых содержалось более 270 рекомендаций. Формат, предложенный комиссией, об акценте на выполнении государственных функций, осуществлении деятельности и достижении поставленных задач, был одобрен. Наиважнейшими итогами комиссии считается две новации нормативного характера:

— закон «О бюджете и процедурах бюджетной отчетности» (принят в 1950 году), который гласит все данные о предлагаемых суммах финансирования по министерствам и ведомствам представлялись в разрезе программ, подпрограмм и видов деятельности;

— система распределения ресурсов по целям (появилась в 1962 году), позволяющая сравнивать различные способы реализации поставленных задач и в ходе анализа выбирать лучший из них. Также, она предоставила возможность самостоятельно выбирать горизонт планирования, что позволило Министерству обороны США перейти на пятилетний цикл бюджетного планирования, приведя его в соответствие со сроком, на который была запланирована Доктрина национальной обороны. Благодаря этой системе, была поставлена задача перед каждым министерством провести анализ всех видов деятельности, далее сгруппировать эти виды деятельности в программы, которые будут ориентированы на конкретные социально-значимые цели.

Закон «О реформировании общественных услуг», принятый в 1978 году, стал основным достижением, в результате которого появилось вознаграждение работников за успешное выполнение своих функций.

2. Следующим этапом программно-целевого бюджетирования стало осуществления управления по целям. Результат внедрения этой концепции – увеличении ответственности всех сотрудников за достижение целей, стоящих перед их министерством. Данный метод в государственном секторе появился от бизнеса, где такой подход можно назвать популярным.

3. Разработка бюджета на нулевой основе говорит о том, что на начальном этапе разработке бюджета распределение денежных средств по статьям расходов начинается без учета имеющихся финансовых ресурсов в этих статьях. Такой подход позволяет проследить поток денежных средств, переходящий из одного периода в другой и устранить сложившуюся тенденцию.

4. Принятие Федерального закона «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» в 1993 году – важный шаг в направлении введения определенных элементов программно-целевого планирования и общей реформы системы государственного управления США. В данном законе был закреплен конкретный порядок принятия решений и разработки отчетов. Сущность закона заключается в превращении официальных государственных учреждений в работающие на достижение определенных результатов и имеющие большую самостоятельность. Результатом принятия данного документа стал о внесении методологических основ оценки функционирования федеральных министров и ведомственных учреждений, исходя из конкретных целей и задач, отраженных в стратегических планах, отчетах и планах работы на период.

В период 1975-1980 гг. в ряде стран программно-целевое планирование показала себя как эффективный рычаг бюджетного управления. Данный метод перекрыл все остальные методы, повышающие эффективность бюджетным управлением. Появились приоритеты в установлении фискальных объемов

ресурсов, направленные на конкретные программы, что повысило эффективность государственного регулирования.

Успех в составлении программно-целевого бюджета получили такие страны, как Австралия и Новая Зеландия. В Новой Зеландии это послужило толчком в проведении массовых реформ сектора государственного управления, направленного на улучшение качества услуг, предоставляемых государством населению. Необходимость реформирования государственного сектора вызвана постоянным ростом потребности финансовых ресурсов, а именно расходов на социальную часть, отсутствием достижимых целей в социально-экономической сфере и практически невозможность оценки предоставления качественных государственных услуг.

В Германии также был полезный опыт целевого программного регулирования. В ФРГ приоритетны два экстремума регулирования. С одной стороны, выявляются отрасли, где реализовано эффективное рыночное и конкурентное регулирование из-за этого нет надобности в государственном рыночно-организационном макроэкономическом управлении (касается отрасли перерабатывающей промышленности), а с другой группа отраслей с довольно сильным государственным регулированием. В первую очередь, к ним относятся металлургическая и каменноугольная промышленность. Мероприятия, которые предполагали повысить экономический и социальный уровень земель ФРГ (которые до 1990 года были в составе Восточной Германии) реализовывались властями с использованием целевых программ «Улучшение региональной хозяйственной структуры», что, по мнению многих специалистов, послужило созданию предпосылок для стимулирования инвестиций в конкретные регионы, путем выделения субсидий на развитие промышленности и инфраструктуры из федерального и земельных бюджетов, а также из Европейского фонда регионального развития.

Зарубежный и отечественный опыт демонстрирует государственные программы, как инструмент реализации государственной политики. Таким инструментом пользуются страны Евросоюза, Япония, США, Южная Корея для

решения важных стратегических задач развития, при необходимости концентрации ресурсов в целенаправленном достижении запланированных результатов. Доказательством этого может служить факт того, что во Франции около 80 % государственных расходов реализуются программно-целевым методом, а в США – 50 %.

Программно-целевой подход имеет место применения на всех стадиях бюджетного и управленческого процесса в стране. Поэтому программно-целевой характер прослеживается и при формировании бюджета и при контроле его исполнения. Сложность концепции программно-целевого бюджетирования заключается в том, что данный метод предполагается применять как для планирования государственных и местных расходов, так и для отдельных распорядителей кредитов и получателей бюджета (ведомства, министерства, бюджетные учреждения, государственные предприятия и др.).

Опыт зарубежной практики в применении государственных программ подтверждает их значимость и эффективность в государственном регулировании. При этом в Российской Федерации необходимо использовать процедуры согласования интересов участников в период планирования общественного воспроизводства, и под эти процедуры трансформировать соответствующие плановые органы. В целях преодоления кризиса и восстановления приемлемых темпов роста экономики необходимо усиливать прямое участие государства в целевых программах и отраслевых корпоративных планах. Важно использовать накопленный опыт программно-целевого планирования других стран в сочетании с отечественными разработками и положительным опытом с учетом российской специфики.

## **2 Анализ и оценка разработки и реализации государственных программ Российской Федерации**

### **2.1 Анализ расходных обязательств по государственным программам**

На сегодняшний день в Российской Федерации преобладает программно-целевое управление расходами бюджета, что говорит об обеспечении реализации государственных целевых программ путем выделения на это денежных средств с учетом заданных программой параметров результатов. Формирование различного рода целей использования бюджетных средств, с разбивкой на подцели, поиск механизма для их достижения, индикаторов промежуточного состояния выполнения мероприятий и определение временных рамок является определяющим признаком программно-целевого управления.

Программное бюджетирование является одним из ведущих элементов управления системы государственного и муниципального управления. Тем не менее, как упоминается в бюджетном послании о бюджетной политике 2014-2016 гг. Президента РФ, государственные программы еще нельзя назвать инструментом реализации и выработки государственной политики на долгосрочную перспективу. Многие из программ рассчитаны на увеличение бюджетного финансирования, где источники не обозначены.

Ниже приведены данные о запланированных и кассовых расходах на реализацию государственных программ в период 2013-2017 гг. В совокупность расходов входит информация о расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, фактических федеральных расходов, расходов государственных внебюджетных фондов и юридических лиц.

Таблица 3 – Плановые и фактические значения расходных обязательств на реализацию государственных программ в период 2013-2017 гг. [31]

		Всего по гос. программам, тыс. руб.	Новое качество жизни, %	Инновационное развитие и модернизация экономики, %	Эффективное государство, %	Сбалансир. региональное развитие, %	Обеспечение нац. безопасности, %
2013	Утверждено	7417036602,45	55,49	29,68	11,97	2,78	0,08
	Исполнено	6888338142,35	38,10	30,49	24,94	6,47	0,00
2014	Утверждено	16623581000,72	45,99	42,03	6,27	5,71	0,00
	Исполнено	10289223672,71	44,82	37,53	9,37	8,19	0,09
2015	Утверждено	19183345507,30	44,58	28,83	17,04	9,53	0,02
	Исполнено	16434592608,20	44,87	29,46	16,52	9,13	0,02
2016	Утверждено	20132339412,30	51,38	37,39	6,60	4,62	0,01
	Исполнено	21079668635,70	49,10	40,37	6,34	4,17	0,01
2017	Утверждено	20588450808,60	56,72	30,10	7,81	5,36	0,01
	Исполнено	20842957623,10	53,83	33,61	7,29	5,25	0,01

В период 2013-2017 гг. представлено следующее кассовое исполнение бюджетов, выделенных на реализацию государственных программ: 2013 год – 92,87 %, 2014 год – 61,90 %, 2015 год – 104,90 %, 2016 год – 104,71 %, 2017 год – 101,24 %. Из приведенных значений, очевидно, что ни в один из годов, указанного периода, значение суммы утвержденных расходных обязательств не приближено к значению кассового исполнения. Но при этом заметно увеличение утвержденных соответствующими органами расходов на реализацию госпрограмм.

В рассматриваемом периоде можно выделить 2015 год, т.к. несмотря на сложности экономической ситуации, расходы на реализацию государственных программ увеличились. Сложности связаны с увеличением расходов федерального бюджета и ростом дефицита федерального бюджета, что повлекло за собой значительный рост государственного долга РФ, который вынужден был финансироваться за счет Резервного фонда. Исходя из этого, Правительство приняло решение сократить расходную часть бюджета на реализацию отраслевых программ.

Так расходы на «развитие образования» сократились почти на 4 %, на здравоохранение – на 6 %, на время приостановилось строительство некоторых медицинских объектов. Тем не менее, расходы со стороны направления «Сбалансированное региональное развитие» были в небольшой степени перераспределены по государственным программам. Таким образом, сложилась картина экономии денежных средств на реализации государственных программ, путем грамотного перераспределения денежных средств, из необходимости преодоления «экономических барьеров».

Для определения динамики исполнения расходных обязательств государством, необходимо рассмотреть расходную часть государственных программ отдельно по годам в рассматриваемый период.

В 2013 году на кассовое исполнение программ пришлось 92,87 % от запланированных расходов. Экономия федеральных бюджетных средств, в большей степени достигнута при размещении заказов на оказание услуг и выполнение работ. У государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» наименьший уровень исполнения расходных обязательств (92,34 %). Такая же тенденция прослеживается у подпрограмм «Развитие международного финансово-экономического сотрудничества Российской Федерации» и «Создание и развитие государственной интегрированной системы управления общественными финансами».

В представленном году отмечается высокий уровень привлечения расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, по следующим госпрограммам «Защита населения и территорий от чрезвычай

150,57 % к запланированным объемам расходных обязательств.

Например, государственная программа «Содействие занятости населения» обуславливает рост расходов консолидированных бюджетов

субъекта РФ увеличением мероприятий по снижению напряженности на рынке труда и реализацией программ по содействию занятости населения. Также, среди субъектов получили распространения мероприятия по трудоустройству безработных инвалидов. Так было трудоустроено на 3,5 % больше инвалидов, чем предусматривалось изначально региональными программами.

Государственная программа «Развитие транспортной системы» приоритетом поставила модернизацию транспортной инфраструктуры железнодорожного транспорта»

Вышеуказанное подчеркивает социальную направленность государственных программ как в рамках реализации на уровне субъектов, так и на федеральном уровне, что и представлено в таблице 3 (расходы на направление «новое качество жизни» составляют подавляющую часть всего запланированных и реализованных расходов).

Второе место занимает направление «Инновационное развитие и модернизация экономики».

Далее, расходы предусматривают реализацию государственных программ по направлению «Эффективное государство». Следует отметить, кассовое исполнение данного направления более чем в два раза превышает утвержденные денежные сред

55,49 %, реализовано – 38,1 %).

Что подтверждается необходимостью развития в сфере государственных финансов и регулирования финансовых рынков, а также прослеживается проявление особого внимания сфере внешнеполитической деятельности.

Рассмотрим особенности расходования денежных средств по представленным данным Министерства финансов РФ по итогам 2014 года. Наибольшая часть расходов были утверждены и исполнены по государственной программе «Социальная поддержка граждан», «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Развитие транспортной системы» и «Создание условий для эффективного и ответственного управления

региональными и муниципальными финансами, повышение уровня устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», а также – программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

Однако наблюдается невысокий уровень расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ по некоторым государственным программам. Наименьшее привлечение денежных средств было направлено на программу «Охрана окружающей среды» – 9,7 % от запланированных расходов. Такое снижение активности финансового участия субъектов объясняется субсидированием субъектов малого и среднего предпринимательства, Фонду содействия развитию развитых малых форм предприятий в научно-технической сфере.

Следует отметить нехватку достоверных статистических показателей, связанную с предоставлением неполной отчетности соответствующими органами власти на конец 2014 года.

В области распределения бюджетных средств по направлениям государственных программ, кассовое исполнение реализовалось согласно утвержденному плану. Удельный вес реализации каждого из направлений максимально приближен к утвержденному плану.

Аналогичная ситуация складывается и в 2015 году. При этом расходы на осуществление государственных программ РФ были исполнены на 85,67 %.

Экономия бюджетных средств, в значительной степени связана с направлением «Эффективное государство», а именно с государственной программой «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

Уровень кассового исполнения в 2016 году составил 104,7 %. В указанный год наибольшая часть расходов была запланирована на следующие государственные программы: «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», «Социальная поддержка граждан», «Развитие транспортной системы», «Развитие федеративных отношений

создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» и «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», что в совокупности составляет около 57 % от общего объема денежных средств, направленных на реализацию государственных программ.

Так же можно сказать о низком кассовом исполнении следующих программ: «Содействие занятости» – 83,2 % и «Доступная среда» на 2011-2020 годы – 86,8 %. Стоит отметить, что данный факт является повторным. В сводном докладе за 2015 год, указанные перечни также являлись наихудшими. Можно предположить, что такая ситуация складывается вследствие систематического неисполнения расходов федерального бюджета по ранее указанным государственным программам и, возможно, недостаточным количеством принимаемых мер со стороны ответственных исполнителей.

Уровень кассового исполнения в 2017 году составил 101,2 %. Необходимо отметить, что удельный вес плановых затрат практически совпадает с реализованными, по каждому из направлений государственных программ.

При выполнении расходных обязательств, значительную роль сыграли консолидированные бюджеты субъекта Российской Федерации (удельный вес которых в общей совокупности расходов составил 23,5 %). Однако наблюдается низкий уровень исполнения расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов РФ по следующим государственным программам: «Развитие рыбохозяйственного комплекса» и «Развитие культуры и туризма на 2013-2020 годы.

Наибольшие объемы расходных обязательств федерального бюджета были запланированы и реализованы по направлениям: «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», «Социальная поддержка граждан», «Развитие транспортной системы», «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и

ответственного управления региональными и муниципальными финансами», что составило около 58,8 % от суммарного уровня кассового исполнения.

Если рассматривать же наименьшие объемы бюджетных ассигнований, которые выделялись из федерального бюджета, что стоит перечислить такие, как: «Энергоэффективность и развитие энергетики», «Реализация государственной национальной политики», «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013-2025 годы» и «Развитие рыбохозяйственного комплекса».

Рассматривая период 2013-2017 гг. можно сказать о том, что приоритетным направлением финансирования и разработки государственных программ является направление – «Новое качество жизни», где рассматриваются вопросы разных областей социальной жизни и создаются условия для предотвращения проблем и созданию комфортной жизнедеятельности граждан. Второе место занимает направление «Инновационное развитие и модернизация экономики», далее по приоритетности утверждения денежных средств на государственные программы идет направление «Эффективное государство», а следом – «Сбалансированное региональное развитие». В зависимости от года, следовательно, и от экономической ситуации в стране, удельный вес направлений от общей совокупности расходов бюджетов на государственные программы менялся.

Однако прослеживается проблема систематического неисполнения расходов федерального бюджета по некоторым государственным программам в разные года указанного периода.

Социальную роль государство проявляет, формируя единое социальное пространство для реализации каких-либо социальных гарантий в области охраны здоровья и образования по всей территории страны. Государство формирует социальные нормы и стандарты, действующие по всей территории РФ, а исполнение этих стандартов и норм гарантируется государством. Но при

этом возникает проблема реальной оценки социальных обязательств государства и степени их выполнения.

## **2.2 Оценка разработанных и реализованных мероприятий в рамках проведенных государственных программ**

При разработке определенной программы в первую очередь учитываются острые проблемы какой-либо сферы деятельности. И приоритетность программы будет зависеть от необходимости и срочности решения этой проблемы. Отсюда и отталкиваются компетентные органы в разработке и реализации мероприятий по конкретным программам.

Государственные программы, как правило, ориентированы на частичное или полное устранение какой-либо социально-экономической проблемы. Все программы отдельно включают в себя: описание услуг, которые запланированы предоставить в рамках программы, цель и задачи, а также потребителей услуг, предоставляемых этой программой, перечень мероприятий, которые необходимы для достижения результатов, в соответствии с поставленной целью и задачами и перечень плановых показателей реализации программы.

Для определения наиболее проблемной области экономики, все мероприятия были классифицированы по видам экономической деятельности. Классификация представлена в Приложении Б. Также, это поможет проследить реализацию запланированных мероприятий.

В 2013 году в рамках государственных программ Российской Федерации было запланировано 1404 мероприятий. Среди которых больший удельный вес составил раздел «Управление» (20,6 % от общего числа). Такая ситуация сложилась вследствие необходимости осуществления программы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года». В рамках данной программы разработано 152 мероприятия.

Второе и третье мест

160 мероприятий, «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности) – 94 мероприятия.

Необходимость данных мер проявляется в снижении индекса промышленного производства, а также существенно выросла необходимость в улучшении показателей по добычи полезных ископаемых.

Далее запланировано развитие таких видов деятельности, как «Здравоохранение», «физическая культура» и «социальное обеспечение» и «Транспорт».

Такие запланированные события, дают нам общую картину государственного направления совершенствования страны: социально-экономическое развитие федеральных округов и отдельно взятых регионов, развитие отрасли природных ресурсов, совершенствование промышленности и увеличение ее конкурентоспособности, улучшение условий предоставления медицинских услуг и социальной поддержки граждан, а также совершенствование транспортной системы.

При выполнении запланированных мероприятий, выполнено было 698 мероприятий. Анализ реализованных мероприятий дают нам следующую картину: в приоритете остается социально-экономическое развитие федеральных округов и отдельно взятых регионов, добыча и переработка природных ископаемых. Далее развитие транспортной системы и промышленности.

Однозначно можно говорить о неисполнении ряда запланированных мероприятий. Запланированный объем мероприятий исполнен на 49,7 %.

Наименьшее количество мероприятий выполнено по разделу «промышленность» (выполнено на 32,6 %). Наибольшее количество мероприятий реализовано по разделам «Транспорт» и «Народное образование» (выполнено на 73,8 % каждое).

Однако выполнение запланированных мероприятий на 100 % не прослеживается ни в одном из видов деятельности.

В 2014 году в рамках государственных программ Российской Федерации было запланировано 1838 мероприятий, выполнено – 945.

Лидерами по плановым значениям являются следующие виды деятельности: промышленность, природные ресурсы, управление, сельское хозяйство.

По сравнению с 2013 годом в отрасли сельское хозяйство запланированные мероприятия выросли на 59 единиц. Необходимость развития сельского хозяйства обусловлено развитием импортозамещения в 2014 году.

В 2014 году выполненные мероприятия составили 51,4 % (от общего объема). Данный показатель выше, чем в 2013 году, однако не удовлетворяет запланированной реализации государственных программ.

Наименьшее количество мероприятий выполнено по разделу

68,1 %.

В 2015 году было запланировано 1815 мероприятий, среди которых было выполнено – 932 мероприятия.

Плановые значения говорят о приоритетности внимания государства на следующие виды деятельности: промышленность, управление, добыча природных ресурсов, наука и научное обслуживание.

Реализация запланированных значений говорит о том, что в рамках промышленной отрасли было выполнено 45,1 % мероприятий (от запланированных), в рамках социально-экономическом развитии федеральных округов и отдельно взятых регионов – 48,2 %, отрасль «добыча полезных ископаемых» выполнена на 52,2 %, а «наука и научное обслуживание» – 52,3 %.

В указанный период мероприятия были выполнены на 51,3 %. Вероятно, такое значение могло получиться по недостаточности статистических данных по мероприятиям жилищного хозяйства. В 2015 году информация по реализации мероприятий этого направления предоставлена не в полном виде.

По результатам данного раздела, все запланированные мероприятия на конец года оказались не реализованы.

По имеющимся статистическим данным, наименьшее количество мероприятий реализовано по разделу «информационно-вычислительное обслуживание» (37 %).

На рисунке 1 приведены значения запланированных и реализованных мероприятий государственных программ РФ на 2016 год.

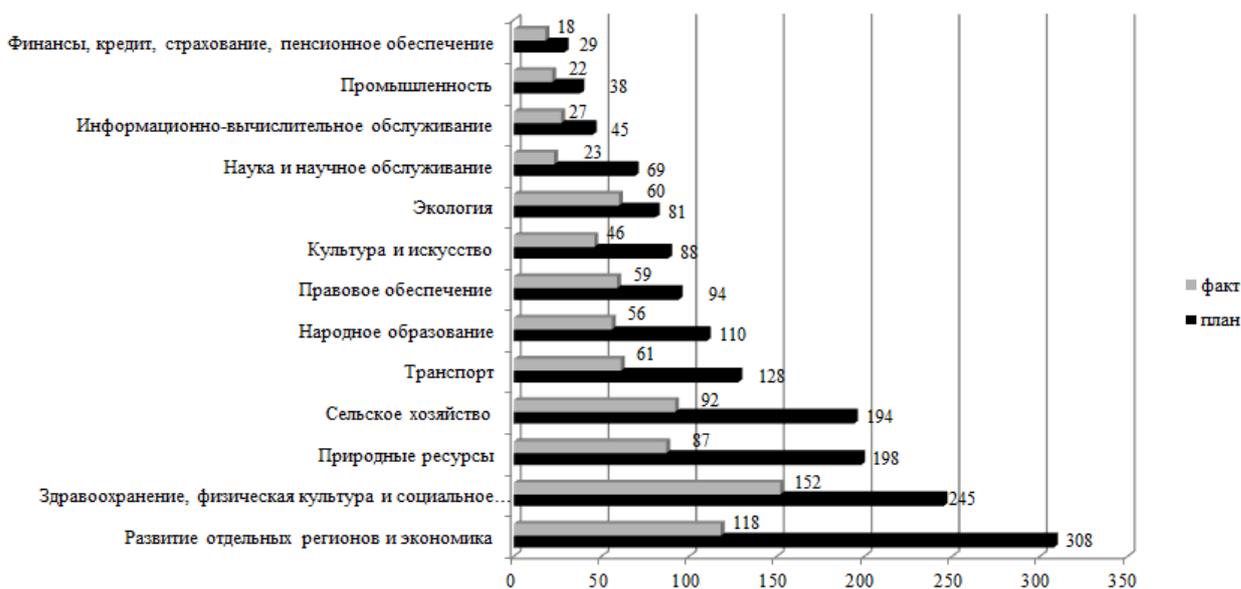


Рисунок 1 – Количество запланированных и реализованных мероприятий в рамках государственных программ в 2016 году [31]

В 2016 году в рамках государственных программ Российской Федерации было запланировано 1627 мероприятий. Реализовано 821 мероприятия.

Выполненных мероприятий на 2016 год оказалось 50,5 % от общего объема запланированных.

Приоритетом государственной политики по плановым значениям стали такие разделы, как: развитие отдельных регионов и экономика (308 мероприятий), здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение (245), природные ресурсы (198), сельское хозяйство (152) и транспорт (128).

62 %.

Необходимо отметить, что в 2016 году особое внимание стало уделяться мероприятиям по улучшению экологического состояния. Данное направление выполнено на 74,1 %.

Наименьшая результативность мероприятий прослеживается у направления наука и научное обслуживание – 33,3 %. Это может быть обусловлено необходимостью больших расходов на осуществление запланированных мероприятий по данному разделу.

На рисунке 2 приведены значения запланированных и реализованных мероприятий государственных программ РФ на 2017 год.

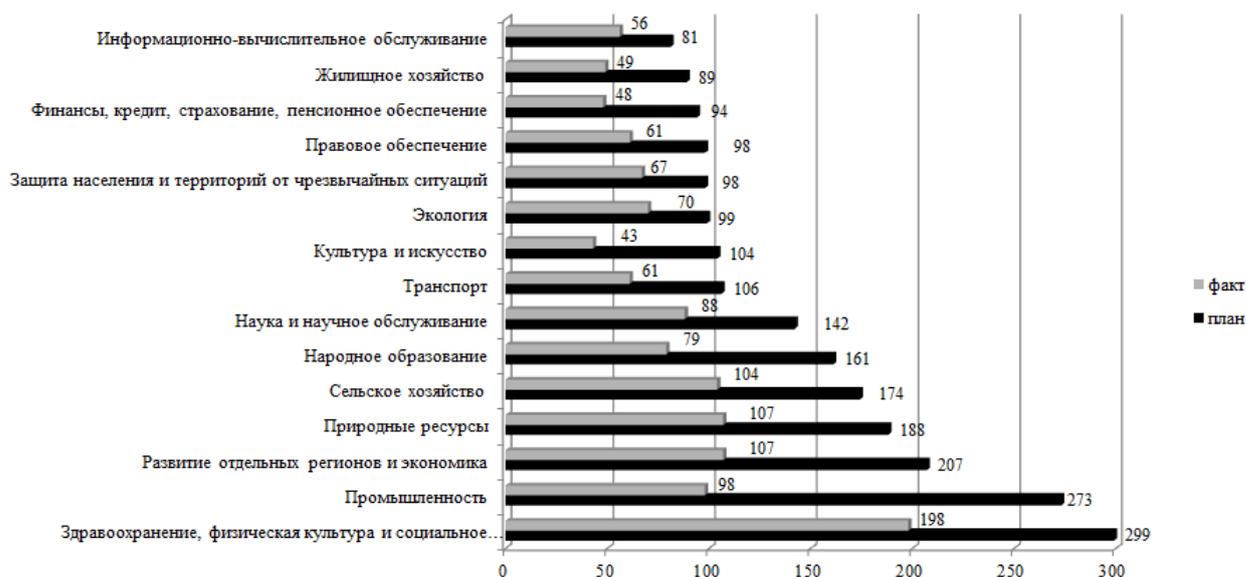


Рисунок 2 – Количество запланированных и реализованных мероприятий в рамках государственных программ в 2017 году [31]

В 2017 году наблюдается значительно больше плановых и фактических мероприятий, чем в предыдущие годы.

На указанный год запланировано 2167 мероприятий, реализовано – 1282. Исполнение мероприятий в рамках государственных программ РФ в 2017 году, также выше, чем в предыдущие годы – 59,2 %.

Необходимо отметить, что только по одному направлению прослеживается реализация плановых значений менее пятидесяти процентов. Это отрасль промышленности, в которой реализация составила 35,9 % мероприятий из общего числа запланированных.

- 69,1 %.

Анализируя раздел экологии, следует сказать о том, что работа по улучшению экологического состояния не отстает. А значит это одно из приоритетных направлений для государства на сегодняшний день.

Рассмотренный период планированию и реализации мероприятий по государственным программам, необходимо сказать о том, что из года в год идет не полное выполнение запланированных мероприятий. План превышает фактические значения. Это свидетельство того, что многие запланированные мероприятия выполняются не в полном объеме, не учитываются реальные сроки на их выполнение. Исходя из анализа расходных обязательств, можно говорить о нехватки денежных средств на полную реализацию государственных программ. Некоторые мероприятия требуют большего финансирования, что не дает реализации мероприятий на 100 %.

В таблице 4 представлены данные о проведении контрольных событий в период с 2013 г. по 2017 г.

Таблица 4 – Планирование и реализация контрольных событий на период 2013-2017 гг. [31]

	2013		2014		2015		2016		2017	
	Плановые значения	Фактические значения								
Новое качество жизни	165	146	528	462	602	530	644	573	606	577
Инновационное развитие и модернизация экономики	164	139	341	271	454	362	753	642	660	578
Сбалансированное региональное развитие	-	-	27	27	91	58	301	274	258	205
Эффективное государство	51	44	69	61	85	71	112	106	79	74

По приведенным в таблице 4 значениям, можно говорить о количестве выполненных контрольных событий. Фактические значения незначительно меньше плановых, что говорит о неполном выполнении контрольных событий.

Наибольшее число событий прослеживается по направлению «Новое качество жизни». Из года в год этот показатель увеличивается и в 2017 году по данному направлению этот показатель почти в два раза больше, чем по другим

направлениям. Эта тенденция прослеживается вследствие увеличения запланированных мероприятий по данному направлению.

Контрольные события проводятся, для определения эффективности и результативности осуществления конкретных мероприятий государственных программ. Невыполнение полного числа контрольных событий, говорит о том, что реализация мероприятий государственных программ, прошла не в полном объеме, ряд государственных программ остался не реализован.

### **2.3 Возможные риски при разработке и реализации государственных программ**

Приоритетная цель при внедрении программно-целевых методов управления в деятельность органов государственной власти – увеличение результативности и эффективности бюджетных расходов и деятельности органов власти. Программным принципом формирования бюджетных расходов государство руководствуется с 2014 года, и на сегодняшний день такому принципу придерживаются все субъекты Российской Федерации. Однако на 2018 год отсутствует единый подход к оценке эффективности реализации государственных программ на уровнях субъекта и федерации, что ограничивает использования этого инструмента в государственном управлении.

Методика по оценке эффективности государственных программ, применяемая, выявила ряд проблем:

1. Используется оценка степени достижения целевых значений показателей, при этом отсутствует оценка динамики этих значений, что снижает возможность правильно интерпретировать последствия недостижения целевых значений показателей соответствующей государственной программы. Поэтому оценка эффективности, в этой ситуации, не позволяет выявить проблемные сферы реализации программы и во время принять меры по решению проблем.

2. Следующим этапом можно выделить такую проблему как учет незапланированных результатов программ, а именно, незапланированных расходов на эти результаты. Дополнительное финансирование на решение конкретных задач, которые возникли вследствие выполнения мероприятий, приводит к увеличению уровня расходов на государственные программы, но, как правило, слабо отражается на результатах текущего года. Такая проблема возникает в результате отсутствия учета временных лаговых эффектов в достижении запланированных результатов. Возможность учета временного лага между достижением ожидаемых результатов государственных программ и осуществлением бюджетных расходов способствует повышению значимости оценки хода реализации государственных программ, а также наступления контрольных событий по мероприятиям.

Используемые методики оценки эффективности государственных программ не несут яркой результативности в достижении, необходимых государству, результатов. В особенности, это связано с рядом проблем, возникающих при их применении на практике.

Во-первых, методика не дает возможности интерпретировать последствия, вследствие недостижения запланированных целевых показателей, которые могли бы значительно повлиять на сферу реализации государственной программы. В качестве примера можно взять значения целевых индикаторов, которые не были достигнуты на 100 %. В ситуации наступления такого события, государством не предусмотрено специальных последствий в оценке эффективности.

Во-вторых, в методиках заложена довольно мягкая шкала оценки.

В-третьих, методики оценки эффективности программ не учитывают незапланированные расходы. В ходе реализации мероприятий государственных программ, нередко возникает необходимость в проведении дополнительных мероприятий, которые сами не учитываются при оценке эффективности, при этом сами расходы отображаются.

Учитывая вышеуказанное, можно выявить следующие проблемы разработки и реализации государственных программ:

1. Отсутствие наиболее полной системы стратегических документов, позволяющие задавать актуальные приоритеты социально-экономического развития и государственного управления в области реализации государственных программ. Поэтому не представляется возможным полноценно связать документы стратегического планирования и разработки государственных программ.

2. По ряду государственных программ прослеживается избыточность состава целевых индикаторов, иногда можно наблюдать несогласованность этих индикаторов с поставленными задачами государственных программ. А также существует практика отсутствия мероприятий, отвечающих за достижение конкретного показателя. Т.е. индикатор задан, а мероприятие, результативность которого можно было бы отследить по величине этого индикатора, нет.

3. Наличие программ, которые не удовлетворяют единые требования к структурированию бюджетных расходов на основе программно-целевых методов управления.

4. Как существенное препятствие повышения качества при формировании государственных программ можно отметить ненадлежащее определение области их осуществления. Например, можно заметить, что в направлении реализации государственной программы «Содействие занятости населения» прослеживается деятельность Федеральной миграционной службы России в области миграционной политики, которая включает в себя содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом и трудовую миграцию. Данная деятельность напрямую не относится к поддержке занятости населения.

5. Преобладание ведомственного подхода планирования расходов, при составлении бюджета. Планирование бюджетных обязательств по

государственным программам слабо связано с показателями государственных программ.

6. У некоторых государственных программ содержится значительное число соисполнителей, что не дает наиболее эффективно распределить полномочия и функции органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений.

7. Еще одной существенной проблемой можно выделить снижение наличия актуальных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период. Что препятствует в использовании такого инструмента, как государственные программы для дальнейшей разработки и планировании бюджетного прогноза.

В практике данные проблемы проявляют себя следующим образом: постоянно пересматриваются параметры государственных программ, как долгосрочной, так и в среднесрочной перспективе, параметры, утвержденных государственных программ, не являются реалистичными, возрастает потребность в дополнительных бюджетных ассигнованиях, при разработке бюджета на очередной финансовый год.

Полная реализация расходных обязательств по государственным программам РФ не говорит о проведении запланированного числа мероприятий (и контрольных событий). В большинстве случаев запланированный бюджет используется только в части осуществления мероприятий государственных программ.

Данные проблемы говорят об отсутствии подходящей методики оценки эффективности государственных программ, которая могла бы способствовать увеличению эффективности расходования государственных денежных средств, активизации экономического роста и преодолению кризисных явлений в Российской Федерации.

Необходимость снижения представленных выше рисков необходимо для эффективной реализации государственных программ.

Формулирование четкой цели – один из важнейших аспектов результативности программы. Если данный принцип не соблюдается, то необходима корректировка системы целеполагания государственной программы, а также состав и значение целевых индикаторов. В этой области запрещено дублирование. Целевые индикаторы должны полностью соответствовать поставленной цели программы и раскрывать всю суть программы. В противном случае результат оценки эффективности не будет соответствовать действительности. Для реализации этого необходимо рассматривать целевые индикаторы с нескольких уровней в разрезе этой программы: подпрограммы имеют одни целевые индикаторы, в государственной программе устанавливаются комплексные индикаторы, достичь которые можно, лишь достигнув значения индикаторов подпрограмм. Это требует постановку многофакторного анализа в каждом ведомстве с ориентацией на определение показателей, которые влияют на основные показатели работы ведомства. Неполная реализация мероприятий позволяет сделать вывод о необходимости внесения корректировок в ее структуру и финансирования.

Требуется более детальное проведение контрольных мероприятий. Выполнение контроля должно проходить в том объеме, который был запланирован в начале периода, что позволит ответственным исполнителям быстро реагировать на незапланированные ситуации и решать вопрос их финансирования. Это сократит объем незапланированных расходов на программы и поспособствует организации ежеквартального мониторинга государственных программ.

В момент проведения контрольных мероприятий необходимо осуществлять детальный анализ целей осуществления новых мероприятий на предмет соответствия целям Государственных программ и их индикаторам.

Для более эффективного достижения фактических значений целевых индикаторов плановым, необходимо предотвращать появление мероприятий напрямую несвязанных с целевыми индикаторами.

Необходимо формировать рейтинг государственных программ по качеству их формирования и реализации. Далее, ранжировать сроки проведения аудита государственных программ в зависимости от достигнутого уровня в рейтинге.

Переход на систему госпрограмм позволяет четко выстроить систему отраслевых программ, а именно субъекты РФ на основе специфики региона и закрепленных полномочий могут сформировать базовый перечень госпрограмм, который фактически будет оставаться неизменным (с возможными небольшими корректировками по количеству госпрограмм). Подпрограммы и основные мероприятия госпрограмм могут меняться в зависимости от приоритетов и целей органов власти, а также полученной оценки эффективности.

Необходимо обеспечить закрепление значений целевых индикаторов госпрограммы и индикаторов подпрограмм на весь срок реализации в годовой разбивке. При этом необходимо исключить возможность корректировки утвержденных запланированных значений целевых показателей на очередной финансовый год с возможностью пересмотра значений на плановый период. Это позволит повысить качество планирования и уровень ответственности за достижение поставленных результатов.

Значительная часть госпрограмм затрагивает вопросы, реализация которых осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Однако механизм, который позволяет обеспечить взаимосвязь федеральных государственных программ с государственными программами субъектов Российской Федерации в аналогичных сферах, в нормативных и методических документах отсутствует. В связи с этим, предлагается Министерству экономического развития России организовать взаимодействие ответственных исполнителей, соисполнителей и участников государственных программ по формированию сводного перечня целей госпрограмм в сферах совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации для

координации с госпрограммами субъектов Российской Федерации. Также необходимо активизировать работу по оказанию поддержки реализации госпрограмм субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, осуществление которых является необходимым условием достижения результатов соответствующих госпрограмм Российской Федерации, путем предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации единой субсидии.

В большинстве госпрограмм отмечается неоптимальная система отчетности и формальный характер оценки их эффективности. В настоящее время результаты оценки эффективности госпрограмм практически не используются при их корректировке и в бюджетном планировании, несмотря на наличие соответствующих норм в законодательных и иных нормативных правовых актах. Необходимо разработать единые формы и порядок формирования отчетности по госпрограммам, а также единую методику оценки эффективности госпрограмм.

Ряд госпрограмм имеют большую долю скрытых расходов при наличии открытых расходов на их реализацию. Это не позволяет в полной мере обеспечить соответствие распределения бюджетных ассигнований, которые утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете, и актов Правительства Российской Федерации об утверждении государственных программ. Необходимо обеспечить формирование и утверждение открытых версий всех госпрограмм.

Для четкого функционирования системы разработки и реализации государственных программ необходимо обращать внимание на работу ответственных исполнителей государственных программ.

Необходима разработка системы мер юридической ответственности за ненадлежащее исполнение или неисполнение принятых целевых программ. Здесь нужно рассматривать два аспекта:

1) ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств (необходимо пересматривать механизмы контроля над использованием целевых средств);

2) ответственность за недостижение целей программы, неэффективность деятельности (определять ответственность должностных лиц, государственных органов).

Такой инструмент государственного регулирования, как государственные программы позволит более качественно распределять денежные средства федерального бюджета по направлениям их использования. Механизм программ работает, на сегодняшний день, с небольшими дефектами, однако их возможно исправить, что не потребует пересмотра структуры управления и перераспределения полномочий органов государственной власти.

### **3 Апробация интегральной оценки эффективности государственных программ**

#### **3.1 Подходы к разработке методики оценки эффективности государственных программ и анализ существующих методик**

Необходимость правильно подобранной оценки эффективности складывается из элементов, позволяющих достичь нужного уровня показателей при реализации государственных программ. Среди таких элементов можно выделить: бюджетное финансирование, меры государственного регулирования, выстраивание взаимодействия с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также – работу и предпочтения организаций и граждан.

Оценка эффективности реализации государственной программы – одна из важнейших задач, стоящая перед исполнителями. Практика изучения нормативно-правовых актов показывает существование трех подходов к разработке методики оценки эффективности государственной программы. Каждый из подходов утверждает порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственной программы. Причем, оценка проводится с использованием разных компонентов.

Согласно федеральному подходу оценка эффективности проводится в два этапа:

1. Оценивается эффективность реализации конкретных федеральных целевых программ и подпрограмм, при этом используются результаты достижения целей и решения поставленных задач. Отдельно оценивается степень реализации мероприятий, а также степени соответствия запланированному уровню бюджетных расходов и эффективности использования средств бюджета.

2. Рассматривается оценка эффективности реализации программы. В приоритете учитываются уже проведенные оценки степени достижения целей и

решения задач, а также оценки эффективности реализации подпрограмм, федеральных целевых программ и отдельных мероприятий.

Следующий подход, которым руководствуются отдельные субъекты Российской Федерации можно назвать «общим подходом». В данном случае методики оценки эффективности включают в себя использование весовых коэффициентов целевых индикаторов, что представляет собой интегральную оценку эффективности. Интегральная оценка эффективности представляет собой показатель, который определяет качественную характеристику реализации конкретной программы при соотношении показателей, получившимся при расчете интегральной оценки результативности и уровня финансирования программы, исходя из запланированного и фактического объема.

В рамках данной методики оценивается степень следующих элементов государственной программы:

- достижение поставленных целей;
- соответствие плановых расходов программы и фактических расходов;
- выполнение ведомственных целевых программ и их мероприятий.

При реализации данной методики учитывается степень достижения непосредственных результатов реализации государственной программы. При внедрении данного механизма в оценку, учитывается эффективность каждой подпрограммы, что подтверждает качественную оценку эффективности государственной программы в целом.

В методике прослеживается множество взаимосвязанных элементов, которые рассчитываются по отдельным формулам. Ее можно назвать уникальной.

Последний подход разработки – «индивидуальный», где рассматриваются лишь общие вопросы оценки. Оценка эффективности определяется по отдельным этапам и итогам реализации. В данном случае результативность оценивается как уровень достижения плановых нефинансовых результатов реализации мероприятий, отдельно подпрограмм и программы в целом относительно

фактического результата к запланированному, который основывается на проведении план-факторного анализа.

На уровне субъектов нет единого подхода к формированию методики оценки эффективности государственных программ. Что дает свободу органам государственной власти, органам государственной власти субъектов в построении математического аппарата методик оценки эффективности государственной программы.

Однако из приведенных подходов наиболее подходящим и универсальным можно назвать «общий подход», в котором используется интегральная оценка, которая позволяет рассмотреть качественную характеристику результативности.

Использование большого количества методик, которые используются при оценке программ, не позволит провести достоверный анализ достижения программ поставленных целей. Поэтому необходимо придерживаться не более трех методик оценки государственных программ. Однако наиболее подходящий вариант – использование лишь одной методики оценки эффективности государственных программ.

При разработке (в некоторых случаях улучшении) методики оценки эффективности государственной программы необходимо уделять особое внимание следующим показателям:

- 1) процессу сбора необходимой информации, которая подтверждает достижение подпрограмм государственной программы;
- 2) повышению ответственности должностных лиц, являющимися участниками исполнения государственной программы;
- 3) улучшению качества и точности отчетности по промежуточным и окончательным итогам программы;
- 4) подтверждению научно-обоснованного математического аппарата;
- 5) привлечению экспертов и общественных организаций к оценке реализации государственной программы;

б) разработке программного обеспечения для проведения качественного и своевременного контроля за ходом реализации государственной программы.

Положительная сторона использования общего подхода при разработке методики оценки эффективности заключается в том, что именно согласно данному подходу появляется возможность дать качественную характеристику программе. На сегодняшний день, такую оценку об изменяющихся элементах программы осуществляют далеко не все органы государственной власти, и проводится она не на всех уровнях государственной власти. Поэтому о качестве выполнения программных мероприятий и достижения целевых индикаторов ставится под вопрос.

Перечисленные подходы к разработке методик оценки эффективности государственных программ имеют одну общую особенность – оценка осуществляется лишь в конце отчетного периода. А также, в данном случае, учитываются результаты достижения ряда плановых показателей, из которых складывается сама государственная программа. Это значит, что эффективность программы напрямую связана с уже представленными и заранее прописанными мероприятиями, которые должны быть выполнены при любых обстоятельствах.

Использование государственных программ как основного инструмента для формирования бюджета на предстоящий период и развития государства по разным видам деятельности – одна из ключевых тенденций в развитии модели государственного управления в Российской Федерации. Предполагается, что данный метод повышает эффективность и результативность бюджетных расходов, а также эффект от такого инструмента зависит от качества мониторинга и самой оценки реализации программ.

На сегодняшний день проведение оценки результативности государственных программ конкретными нормативно-правовыми актами не предусмотрено. В основной своей массе в законодательстве речь идет непосредственно об оценке эффективности программ, помимо этого, термин эффективности государственных программ представлен довольно широко и

включает в себя такие элементы, как социально-экономический эффект и оценка степени достижения запланированных результатов.

В порядке разработки, оценки и реализации государственных программ РФ указано, что проведение как оценки планируемой эффективности реализации программ и регулярной оценки эффективности реализации программ в рамках подготовки годового отчет о ходе ее исполнения должна быть точной.

Оценка планируемой эффективности проводится исходя из предположения о каких-либо достижениях целевых значений показателей реализации государственной программы и ее подпрограмм, получения ожидаемых результатов. Регулярная оценка эффективности реализации государственной программы проводится на основе, разработанной при подготовке программы методики оценки эффективности.

Особенность ежегодной оценки заключается в том, что она проводится самим ответственным исполнителем вместе с соисполнителем и другими участниками программ при подготовке годового отчета. Исходя из информации, изложенной в годовых отчетах, исполнители Министерства экономического развития РФ совместно с Министерством финансов РФ готовят сводный годовой доклад обо всем процессе реализации государственной программы, в составе которой и должна содержаться сводная оценка эффективности реализации этой программы.

Методическими указаниями по реализации и разработке государственных программ была утверждена методика оценки эффективности реализации государственных программ, с учетом всех особенностей сфер их реализации. Однако исполнителям и соисполнителям государственных программ дано право самостоятельно выстраивать методику оценки эффективности государственных программ на этапе разработки этих программ. При оценке эффективности государственной программы по установленной методике предполагается, что будут использоваться следующие критерии:

— уровень достижения цели и последовательность решения задач государственной программы;

— уровень достижения целей и последовательность решения задач подпрограмм, а также федеральных целевых программ, которые входят в конкретную государственную программу;

— учет степени реализации мероприятий, ведомственных целевых программ, а также мероприятий федеральных целевых программ и достижения плановых показателей реализации программ;

— степень соответствия запланированному уровню затрат;

— оценка эффективности реализованных денежных средств федерального бюджета.

Рассматривая установленную методику оценки эффективности государственных программ, необходимо проанализировать применение этой методики на примере конкретных государственных программ. Например, государственная программа «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности» в ходе реализации предусматривает оценку коммерческой эффективности и отношение расходов бюджета к поступлениям различных бюджетных уровней. В этом подходе прослеживается инвестиционный характер, однако данный подход нельзя использовать для большинства других государственных программ. При этом оценка, основанная на прибыли и окупаемости проектов для бюджетной системы Российской Федерации зачастую не позволяет учитывать аспекты, которые предусматривают прямую государственную поддержку конкретному сектору (примером может служить не учет доли отечественной продукции на внутреннем и мировом рынках).

Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» предусматривает оценку достижения плановых значений по основным показателям государственной программы, при этом оценку реализации программы с точки зрения ее макроэкономической эффективности, экономического роста и социальной

эффективности. Однако в этом подходе прослеживается периодичное пересечение используемых показателей. Можно отметить, что при оценке экономического роста может возникнуть трудность в формировании статистических показателей, которая будет выражена длительностью этого процесса.

Государственная программа «Юстиция» как раз ориентирована на применение установленной методики оценки эффективности, внимание этой оценки, в данном случае, акцентируется на оценке осуществившихся рисков и социально-экономических процессов, влияющих на изменение сферы реализации этой государственной программы. Учитывая специфику этой государственной программы, а также факторов влияющих на нее, методика утверждает, что перевыполнение плановых показателей нельзя рассматривать как следствие неэффективного планирования. В данной методике отмечается вероятность получения недостоверной информации.

Таким образом, методика оценки эффективности ставит под сомнение правильность использования набора показателей для конкретной государственной программы, при оценке эффективности ее реализации.

Исходя из вышесказанного, можно выявить недостатки установленной методики оценки эффективности, которые заключаются в следующем:

1) отсутствие интерпретации последствий недостижения плановых показателей, в т. ч. показателя результативности, в области рассмотрения ухудшения или улучшения государственных программ (не устанавливаются пороговые значения показателей);

2) при осуществлении оценки данным методом не учитывается уровень исполнения контрольных показателей по конкретной государственной программе в срок, что не позволяет интерпретировать невыполнения целевых показателей или ряда мероприятий государственной программы;

3) проблема учета незапланированных расходов и результатов;

4) установленная методика предполагает довольно щадящую шкалу оценки эффективности, в которой показатель 0,7 (достижение которого

возможно, при невыполнении ряда мероприятий и невыполнения плановых значений) признается удовлетворительным;

5) оценка эффективности реализации подпрограмм зависит от результата исполнения затрачиваемых ресурсов и не дает учитывать влияния этих значений на меры государственного и правового регулирования, которые предусмотрены государственной программой.

Исходя из этого, можно сделать вывод о необходимости в разработке более подходящей методики оценки эффективности государственных программ.

С формированием программного бюджета возрастает интерес к выявлению наиболее подходящей оценки эффективности государственных программ. На сегодняшний день можно выделить такие направления оценки эффективности как: метод анализа издержек и выгод; метод анализа издержек и результативности; метод интегральной оценки.

В таблице 5 приведены основные подходы, которые могут применяться при оценке эффективности государственных программ и способы применения их на практике.

Таблица 5 – Основные подходы при оценке эффективности и их практическая реализация [7]

Подходы к оценке эффективности государственных программ	Способы реализации государственных программ	Недостатки при реализации
Метод анализа издержек и выгод	Метод оценки экономии затрат	Не учитываются комфорт и качество предоставляемых услуг
	Метод оценки доходов бюджета	Трудность расчета доходов бюджета, которые возникают вследствие расходования бюджетных средств
	Метод оценки доходов населения	Необходимость измерения результат вложений в человеческий капитал в денежном виде
	Метод оценки эффективности бюджетных расходов по оказанию бюджетных услуг, которые имеют аналог на рынке	При расчете стоимости услуг государственного сектора и сравнении его с аналогичными услугами негосударственных секторов, невозможно оценить услуги, которые не имеют аналогов на рынке

## Окончание таблицы 5

Подходы к оценке эффективности государственных программ	Способы реализации государственных программ	Недостатки при реализации
Метод анализа издержек и результатов	Метод оценки изменения потребностей	Эффективным будет считаться расходование средств, при котором степень удовлетворения общества увеличится больше, чем бюджетные расходы, что задает высокие требования к состоянию качества социологических исследований и определяет их высокую стоимость
	Метод соотношения условных эффективностей: за базу при сравнении берется средний показатель по всем аналогичным учреждениям либо иной идеальный вариант	Субъективность оценки при ранжировании показателей результата работы бюджетного учреждения
Интегральная оценка	Метод весовых коэффициентов	Субъективность при ранжировании направлений оценки эффективности

Рассмотрим каждый из них. При использовании метода анализа издержек и выгод требуется оценка в денежном выражении всех выгод и затрат в процессе реализации государственной программы. Недостатком данного метода является то, что затруднительно в денежном выражении оценить социальные эффекты. При использовании данного подхода предлагается применение дисконтированных методов, аналогично расчетов основных показателей эффективности инвестиционных проектов. Однако данный подход целесообразнее использовать при анализе государственных программ направленных на поддержку и развитие промышленности.

В следующем подходе оценки не требуется денежное выражение социальных эффектов. Метод анализа издержек и результативности позволяет произвести оценку стоимости одной единицы результата. Именно эта стоимость и будет являться показателем эффективности. Однако недостатком данного метода может служить отсутствие норматива стоимости единицы результата, что затрудняет использования данного метода. Но этот подход

можно использовать на этапе разработке программ для выбора наиболее эффективного варианта государственной программы.

Использование метода интегральной оценки чаще всего прослеживается в зарубежной практике. Суть этого подхода состоит в том, что разным направлениям реализации программы присваиваются весовые коэффициенты. Среди направлений интегральной оценки можно выделить основные: цели и задачи программы, управление, планирование и мониторинг, эффективность и результативность. Исходя из этого, направления задают требования программе и предоставляют объективную оценку ее качества.

Таким образом, наиболее подходящим вариантом при оценке эффективности является метод интегральной оценки, где учитывается уровень расходования денежных средств и результативность государственных программ. Поэтому при определении эффективности необходима оценка реализации государственных программ с учетом уровня их финансирования, а также оценка реализации государственных программ на основе индекса результативности. Исходя из получившегося показателя, можно сделать вывод об эффективности государственной программы и дать рекомендации по ее совершенствованию.

### **3.2 Внедрение интегральной оценки эффективности и разработка коэффициента значимости целевых индикаторов**

Существующие методы оценки эффективности государственных программ предполагают их практическое применение не только на федеральном, но и на региональном уровне. Следовательно, установленная методика оценки должна включать в себя те аспекты, которые могут рассматриваться органами государственной власти любого субъекта Российской Федерации. В то же время, она должна быть едина в своих структурных элементах, использование которых должно быть целостным и неизменным для всех регионов.

Главными критериями эффективности государственной программы являются следующие элементы:

- полнота достижения целевых индикаторов, которые были заданы соответствующей программой;

- соответствие фактического объема бюджетных расходов на программу запланированному.

Существует ряд принципов, реализация которых необходима для достижения максимальной эффективности государственной программы:

- модернизация процедуры выбора неконфликтующих программных целей;

- совершенствование системы отчетности о выполнении;

- количественное измерение социальной и экономической эффективности реализации целей программы;

- совершенствование администрирования самих программ;

- усиление ответственности исполнителей за результаты реализации программы;

- улучшение качества административных и законодательных решений.

Рассмотрим первый подход к оценке эффективности государственной программы: метод анализа и издержек.

Данный метод предполагает, что любая государственная инициатива должна в последствие привести к получению общественной выгоды, в процессе чего она несет определенного рода издержки, которые могут иметь общественный и частный характер.

Особенность метода в том, что эти выгоды и издержки подлежат лишь денежной оценке. Этапы, при расчете эффективности, включают в себя следующие элементы: определение издержек и выгод, монетарная оценка издержек и выгод, определение периода и ставки дисконтирования, расчет чистого дисконтированного денежного потока.

На первом же этапе выявления выгод и издержек, в большинстве случаев может возникнуть сложность, так как выявить наиболее и наименее важные факторы, на основе которых в дальнейшем строится анализ, довольно затруднительно. Следовательно, этот этап носит субъективный характер. Следующий этап монетарной оценки издержек и выгод серьезно затрудняет оценку общественных вопросов. Далеко не все государственные программы построены на достижении плановых целевых индикаторов в денежном выражении. Больше 60 % всех государственных программ носят социальный характер. Поэтому второй этап анализа данного метода может иметь ошибочный характер. В итоге применения рассматриваемого метода, можно получить недостоверную оценку эффективности.

Таким образом, при оценке эффективности государственных программ исключается метод выгод и издержек, т.к. он подходит для узкого применения, а именно для государственных программ, нацеленных на поддержку и развитие промышленности.

Рассмотрим следующий подход к оценке эффективности государственной программы. Ход использования утвержденной государством методики, которая прописывается в Постановлении Правительства и относится к каждой государственной программе индивидуально.

В ходе оценки государственной программы производится следующая работа:

- корректировка хода реализации программы с целью приближения значений к плановым показателям;
- выявление влияния воздействия внешних факторов;
- оценка эффективности мероприятий, путем анализа показателей, характеризующих эти мероприятия;
- информирование органов государственной власти и местного самоуправления о ходе государственной программы;
- информирование общественности о цели и задачах программы.

Изучив практику и теории оценки эффективности государственных программ, можно сделать вывод об отсутствии возможности создания универсальной методики оценки эффективности, что заставляет вести речь о методических подходах к разработке и проведению оценки, которые могли бы определять общие принципы и логику рассматриваемой процедуры или говорить о введении модельной методики оценки эффективности государственной программы.

Концепция и принципы программно-целевого бюджетирования гласит о том, что оценка эффективности – главная цель реализации программы. Она позволяет рассчитать и проанализировать результативность и, при этом, сделать расчет стоимости достигнутых результатов, вследствие чего получается более полная и взвешенная характеристика целесообразности реализации данной программы.

В методике интегральной оценки, вместе с количественной оценкой эффективности производится и качественная оценка социальной эффективности государственной программы, которая включает в себя качественную оценку реализовавшихся социально-экономических эффектов и рисков, оказавших влияние на изменение ситуации в сфере реализации программы.

Результативность по каждому показателю государственной программы определяется путем отношения фактического значения показателя (целевого индикатора) на плановое значение, которое установлено государственной программой.

Интегральная оценка эффективности реализации государственной программы – показатель, который определяет качественную характеристику реализации программы в результате отношения интегральной оценки результативности реализации государственной программы к уровню финансового обеспечения государственной программы.

Для использования данного метода, необходимо присвоить каждому целевому индикатору весовой коэффициент, таким образом, выявляется

значимость каждого целевого индикатора при реализации государственной программы. В данном случае целесообразно опираться на постановку цели Государственной программы. Присвоением весовых коэффициентов занимается экспертная группа, которая заранее должна быть составлена.

Основное отличие интегральной оценки эффективности программ от других методик, в наличии нормируемого показателя значимости (коэффициента значимости). Нормируемый показатель значимости (коэффициент значимости) представляет собой показатель, характеризующий показатели отдельных свойств, составляющих значимость объекта, с учетом области и степени их влияния на выполнение возложенных на объект функций.

Присвоение каждому показателю государственной программы коэффициента значимости позволяет оценивать эффективность реализации программы с наименьшей погрешностью.

Алгоритм работы экспертной группы выглядит следующим образом. Группа экспертов проводит оценку показателей на их соответствие главной цели государственной программы и присваивает каждому показателю ранг в диапазоне от 0 до 5, где 0 – полное несоответствие главной цели программы, а 5 – полное соответствие главной цели программы. Для получения нормируемого показателя значимости необходимо значение каждого ранга показателе разделить на сумму рангов всех показателей, что представлено по формуле 1:

$$k = \frac{r_j}{\sum_{i=1}^n r_i}, \quad (1)$$

где  $k$  – коэффициент значимости (нормируемый показатель значимости)  $j$ -ого показателя программы;

$r_i$  – значение ранга  $i$ -ого показателя государственной программы.

При формировании группы экспертов представляются две возможности: формирование группы представителем и осуществление персонального подбора экспертов.

В случае использования персонального подбора экспертов рекомендуется руководствоваться следующими критериями, которые необходимо использовать в совокупности:

— компетентность (наличие у претендента опыта и знаний в области разработке и реализации государственных программ);

— антиконформизм (неподверженность к склонности мнению авторитета);

— конструктивность мышления (способность человека давать практически значимые решения);

— коллективизм (способность адаптироваться и работать в коллективе в соответствии с общепринятыми нормами);

— самокритичность (способность анализировать собственные суждения и воспринимать критику со стороны коллег);

— заинтересованность (наличие желания принимать участие в рассматриваемом вопросе).

Численность группы должна быть подходящей для решения поставленной проблемы. При этом каждый эксперт индивидуально должен чувствовать ответственность за итоговое решение. Исходя из этого, количество экспертов в группе должно не менее 5 и не превышать 7 человек. Именно в этом случае будут рассматриваться все точки зрения, которые в последствии приведутся к единому мнению.

Расчет результативности каждого целевого индикатора проводится по формуле 2:

$$I = \frac{I_i - I_{bi}}{I_{pi} - I_{bi}} \times 100 \%, \quad (2)$$

где  $I_{fi}$  – фактическое значение  $i$ -ого целевого индикатора в отчетном периоде;

$I_{pi}$  – плановое значение  $i$ -ого целевого индикатора в отчетном периоде;

$I_{bj}$  – базовое значение  $i$ -ого целевого индикатора в отчетном периоде.

Расчет показателя оценки каждого целевого индикатора осуществляется путем произведения индекса результативности на весовой коэффициент соответствующего целевого индикатора, используется формула 3:

$$i_j = I_j \times k_j, \quad (3)$$

где  $I_j$  – индекс результативности целевого индикатора за отчетный период;

$k_j$  – весовой коэффициент, присвоенный целевому индикатору (показателю программы).

Полученные показатели оценки суммируются, в результате чего получаем интегральную оценку результативности государственной программы.

На данном этапе, благодаря весовым коэффициентам, получаем достоверную информацию о результативности всех целевых индикаторов, с учетом значимости каждого из них.

Следующим этапом рассчитывается уровень финансового обеспечения программы. Данный этап схож с расчетом показателя полноты использования бюджетных средств, при использовании установленной Правительством РФ методики, рассчитывается по формуле 4:

$$V_{\text{фин}} = \frac{V_f}{V_p} \times 100 \%, \quad (4)$$

где  $V_f$  — фактические затраты, направленные на реализацию программы в отчетном периоде с учетом всех источников финансирования;

$V_p$  — запланированный объем финансирования программы за счет всех источников финансирования.

В завершении рассчитывается непосредственно интегральная оценка эффективности реализации государственной программы по формуле 5:

$$R = \frac{I_{\text{ср}}}{V_{\text{фин}}}, \quad (5)$$

где  $I_{\text{ср}}$  – интегральная оценка результативности реализации государственной программы;

$V_{\text{фин}}$  – уровень финансового обеспечения государственной программы.

Рассчитанное значение интегральной оценки эффективности реализации государственной программы в дальнейшем сопоставляется с приведенными в таблице 6 значениями для определения качественной характеристики оценки реализации государственной программы.

Таблица 6 – Интегральная оценка эффективности реализации государственной программы [4]

Конечное количественное значение оценки эффективности государственной программы	Качественная характеристика программы
$R \geq 0,8$	Эффективная
$0,5 \leq R < 0,8$	Недостаточно эффективная
$R < 0,5$	Не является эффективной

### **3.3 Практическое применение интегральной оценки эффективности на примере государственных программ Российской Федерации**

В качестве предмета оценки были выбраны две государственных программы:

- «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»;
- «Социальная поддержка граждан».

Для проведения оценки эффективности необходимо изучить цели программ, чтобы следующим этапом присвоить каждому целевому индикатору коэффициент значимости.

Цели государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»:

1) повышение качества и надежности предоставления жилищно-коммунальных услуг населению;

2) повышение доступности жилья и качества жилищного обеспечения населения.

Целями государственной программы «Социальная поддержка граждан» являются:

1) повышение доступности социального обслуживания населения;

2) создание условий для роста благосостояния граждан – получателей мер социальной поддержки, государственных социальных и страховых гарантий.

Следующим этапом оценки является присвоение экспертной группой ранга целевым индикаторам и расчет коэффициента значимости  $i$ -ого целевого индикатора по формуле 1.

В таблице 7 представлены максимальные и минимальные значения коэффициента значимости государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Полная количественная характеристика целевых индикаторов данной государственной программы представлена в приложении В.

Таблица 7 – Максимальные и минимальные значения весовых коэффициентов Программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»

Целевой индикатор	Ранг	Коэффициент значимости
Количество единиц жилья, введенных в эксплуатацию, тысяча штук	5	0,096
Количество граждан, относящихся к категориям, установленным федеральным законодательством, улучшивших жилищные условия, тыс. семей	5	0,096
Коэффициент доступности жилья, Единица	5	0,096
Объем ввода жилья в рамках подпрограммы «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации», млн. кв. метров	5	0,096
Количество предоставленных ипотечных жилищных кредитов, тысяча штук	0,5	0,010
Темп изменения объема потребления холодной и горячей воды населением и финансируемыми из бюджета организациями по сравнению с предшествующим годом, %	0,5	0,010
Количество уникальных посетителей официального сайта Министра России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», тысяча человек	0,5	0,010

Целевые индикаторы с максимальным значением ранга являются наиболее значимыми, так как максимально отражают количественную характеристику целей государственной программы.

Индикаторы с наименьшим рангом, практически, не соответствуют целям государственной программы. Изменения значений этих целевых индикаторов не приведут к явному изменению результатов реализации программы.

В случае единой значимости всех индикаторов, могут возникнуть неточности в результатах проводимой оценки. Например, один из самых значимых целевых индикаторов – «количество единиц жилья, введенных в эксплуатацию» был реализован на 84,7 %, а наименее значимый целевой индикатор «количество уникальных посетителей официального сайта Министра России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»» на 230,9 %. Такая ситуация способствует увеличению эффективности Государственной программой за счет перевыполнения целевых индикаторов с

наименьшей значимостью. А значит, данная оценка не может являться полностью достоверной.

Вследствие присвоения каждому индикатору значение ранга, которое будет соответствовать степени влияния этого индикатора на результативность программы, мы получаем более объективную оценку эффективности Программы.

В таблице 8 представлены максимальные и минимальные значения коэффициента значимости государственной программы «Социальная поддержка граждан». Полная количественная характеристика целевых индикаторов данной государственной программы представлена в приложении Г.

Таблица 8 – Максимальные и минимальные значения весовых коэффициентов Программы «Социальная поддержка граждан»

Целевой индикатор	Ранг	Коэффициент значимости
Доля получателей социальных услуг, получивших социальные услуги в федеральных государственных бюджетных учреждениях, подведомственных Минтруду России, в общей численности получателей социальных услуг, которые должны получить социальные услуги в соответствии с государственным заданием, %	5	0,066
Количество завершенных строительством объектов организаций социального обслуживания, Единица	5	0,066
Удельный вес зданий стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов (взрослых и детей) и лиц без определенного места жительства и занятий, требующих реконструкции, зданий, находящихся в аварийном состоянии, и ветхих зданий в общем количестве зданий стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов (взрослых и детей) и лиц без определенного места жительства и занятий, %	5	0,066

## Окончание таблицы 8

Целевой индикатор	Ранг	Коэффициент значимости
Доля граждан, преодолевших трудную жизненную ситуацию, в общей численности получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта, %	5	0,066
Доля граждан, получивших социальную поддержку и государственные социальные гарантии, в общей численности граждан, имеющих право на их получение и обратившихся за их получением, %	5	0,066
Доля малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь на основании социального контракта, в общей численности малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь, %	5	0,066
Доля субъектов Российской Федерации, в которых реализуются муниципальные программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, принятые более чем в 10 процентах городских округов и муниципальных районов, %	5	0,066
Суммарный коэффициент рождаемости (число детей на одну женщину), единица	5	0,066
Доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения, в общем числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в учреждения социального обслуживания населения, %	5	0,066
Численность неработающих пенсионеров, прошедших курс обучения компьютерной грамотности в рамках софинансирования социальных программ субъектов Российской Федерации, человек в год	1	0,013

В государственной программе «Социальная поддержка граждан» можно выделить больше целевых индикаторов, изменение которых значительным образом скажется на результативности программы.

Единственный целевой индикатор с наименьшим рангом – «Численность неработающих пенсионеров, прошедших курс обучения компьютерной грамотности в рамках софинансирования социальных программ субъектов Российской Федерации, человек в год». Данный целевой индикатор должен количественно показывать благосостояние населения. Социальная поддержка граждан нацелена на обеспечение социальной удовлетворенности, в большинстве случаев, уязвимых категорий граждан (куда относятся, в том числе, пенсионеры). Рассматривая социальную удовлетворенность

пенсионеров, необходимо обратить внимание на удовлетворенность в повседневной жизни. Около 33,9 % пенсионеров нуждаются в бытовой и социально-медицинской помощи. Уровень нуждающихся пенсионеров возрастает в случае маломобильности данной категории граждан. Вследствие чего, преимущественно необходимо обратить внимание на первостепенную помощь таким гражданам и присвоить наибольшее значение ранга целевым индикаторам, отражающим эту помощь.

Следующим этапом производится расчет результативности каждого целевого индикатора. Ниже приведены примеры расчета отдельных целевых индикаторов.

Результативность целевого индикатора «доля граждан, преодолевших трудную жизненную ситуацию, в общей численности получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта» государственной программы «Социальная поддержка населения» рассчитывается по формуле 6:

$$I = \frac{33,3 - 26,9}{47 - 26,9} \times 100 \% = 31,84 \% \quad (6)$$

Результативность целевого индикатора «количество граждан, относящихся к категориям, установленным федеральным законодательством, улучшивших жилищные условия» государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» рассчитывается по формуле 7:

$$I = \frac{6,12 - 5,75}{6,36 - 5,75} \times 100 \% = 60,66 \% \quad (7)$$

Далее рассчитывается показатель оценки выполнения целевого индикатора. В качестве примера используем те же целевые индикаторы, что были представлены в расчете результативности.

Для программы «Социальная поддержка населения» показатель оценки выполнения целевого индикатора будет рассчитан по формуле 8:

$$i_j = 31,84 \times 0,066 = 2,09 \quad (8)$$

Для программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» показатель оценки выполнения целевого индикатора будет рассчитан по формуле 9:

$$i_j = 60,66 \times 0,096 = 5,83 \quad (9)$$

В результате суммирования рассчитанного показателя по всем целевым индикаторам, получаем интегральный показатель результативности государственной программы. Для программы «Социальная поддержка населения» он равен 38,73, для программы

76,72.

Данный показатель отражает степень достижения целевых индикаторов запланированному значению. Уже на данном этапе можно проследить результативность программ. Государственная программа «Социальная поддержка населения», за установленный период, была приближена к намеченным целям менее чем на 50 %.

Одним из значимых этапов оценки эффективности является расчет уровня финансового обеспечения программы.

В результате расчета уровень финансового обеспечения государственной программы «Социальная поддержка населения» равен 94,37 %, а государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» равен 97,26 %.

Результат расчета демонстрирует практически полное использование денежных средств, выделенных на реализацию государственных программ.

Завершающим этапом оценки эффективности является расчет интегральной оценки эффективности реализации государственных программ.

Для государственной программы «Социальная поддержка населения» данное значение составляет 0,41, для государственной программы «Обесп

0,79.

Согласно таблице 6 можно сделать следующие выводы:

— государственная программа «Социальная поддержка населения» не является эффективной, т.к. количественное значение оценки эффективности менее 0,5.

— государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» является недостаточно эффективной, т.к. количественное значение оценки эффективности находится в диапазоне от 0,5 до 0,8.

Результат данной оценки показывает необходимость ввода коэффициента значимости для получения более точных результатов. Все целевые индикаторы можно разделить по степени значимости. В данном случае, значимость рассматривается исходя из цели государственной программы. Если степень достижения цели напрямую зависит от степени реализации целевого индикатора, то выполнение этого целевого индикатора необходимо обеспечить в полном объеме, возможно, снижая долю выполнения тех целевых индикаторов, невыполнение которых не скажется серьезным образом в достижении изначальной цели государственной программы. Таким образом, доказывается необходимость ввода коэффициента значимости для получения

более точных результатов оценки эффективности. Неточность результатов может быть следствием ошибочного мнения о достижении значений целевых индикаторов плановых показателей. Предлагаемая оценка не допускает подобных ошибок, а позволяет увеличить эффективность расходования государственных денежных средств, активизировать экономический рост и преодолеть кризисные явления.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Разработка и реализация муниципальных и государственных программ в муниципальном и государственном управлении является одним из основных направлений государственного регулирования социально-экономического развития всего государства и каждого региона в отдельности. Государственная программа представляет собой основной инструмент повышения эффективности бюджетных расходов, который позволяет сконцентрировать ресурсы для достижения определенных целей и задач государственной политики по наиболее приоритетным направлениям.

Использование программно-целевого метода и интенсивное применение методов системного анализа обеспечивает достижение важнейших целей развития, определяет способы и приемы разработки программ и отражает эффективность и последовательность принятия программных решений во времени и пространстве, а также реализацию мероприятий программ в установленные изначально сроки.

На сегодняшний день имеется ряд несовершенств в области управления государственными программами, как на стадии формирования, так и на стадии их реализации. Однако используемый инструмент государственного регулирования был и остается одним из самых действенных способов распределения денежных средств государственного бюджета. Такой инструмент требует грамотной оценки эффективности его применения на практике. Что повлечет за собой необходимость совершенствования государственных программ или совершенствования процесса их управления.

Государственные программы представляют собой наилучший механизм реализации государственной социально-экономической политики, который дает возможность в запланированные сроки сконцентрировать все необходимые ресурсы на конкретных задачах для достижения определенных целей.

Увеличение результативности государственных программ, во многом зависит от разработки единого механизма управления, от муниципального до федерального уровня, который бы и способствовал их осуществлению.

В результате исследования была определена наиболее подходящая оценка эффективности государственных программ, которая показывает качественную характеристику программы. Таким образом, появляется возможность поиска слабых сторон реализации программы и выявления направлений устранения этих недочетов. Использование коэффициента значимости в оценке позволяет в будущие периоды исполнения государственной программы преобразовать структуру целевых индикаторов, что увеличит эффективность государственной программы.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. О федеральном бюджете на 2016 год : федер. закон Российской Федерации от 14 декабря 2015 г № 359-ФЗ
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.2015 № 721 «О внесении изменений в порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации»
4. Приказ Министерства экономического развития Новосибирской области от 9.11.2012 № 110 «Об утверждении методических рекомендаций»
5. Аверкина, Е. С. Основные проблемы реализации государственных программ субъектов российской федерации / Е. С. Аверкина // Академическая публицистика – 2017. – № 4 – С. 203–213.
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. Беляева, О. И. Практические рекомендации по повышению эффективности государственных программ российской федерации / О. И. Беляева // Экономические науки – 2015. – № 9 – С. 38–42.
8. Бреусова А. Г. Оценка эффективности государственных программ / А. Г. Бреусова // Экономика. – 2017. – № 2. – С. 128–136
9. Веницина В. В. Совершенствование механизма оценки эффективности реализации государственных программ / В. В. Веницина // Финансы и кредиты – 2013. – № 6. – С. 10-18.
10. Ергунова, О. Т. Методы оценки социально-экономической эффективности государственных целевых программ / О. Т. Ергунова, О. А.

Кирпичева // Результаты современных научных исследований и разработок – 2016. – № 4 – С. 132–136.

11. Кублашвили, О. В. Государственное экономическое программирование как элемент государственного регулирования экономики / О. В. Кублашвили // Экономика управление в полиграфии и издательском деле – 2017. – № 2 – С. 36–39.

12. Курченко, Л. Направления совершенствования разработки и реализации государственных программ / Л. Курченко, Я. Шевцова // Финансовая жизнь – 2016. – № 3 – С. 6–11.

13. Курченков, В. В. Оценка эффективности реализации региональных и муниципальных целевых программ / В. В. Курченков, Т. В. Коробкина, Т. Н. Калмыкова // Региональная экономика – 2016. – № 3 – С. 39–45.

14. Лемескина Т. В. Практика разработки и реализации государственных программ красноярского края и направления ее совершенствования / Т. В. Лемескина // Инновационные технологии в экономических и социальных процессах региона. – 2017. – № 5 – С. 1–6.

15. Мавлиханов, Р. Ш. Изменения порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ / Р. Ш. Мавлиханов // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения – 2015. – № 8 – С. 6–8.

16. Макконнелл. К. Р. Принципы, проблемы и политика : учебник / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю ; под общ. ред. К. Р. Макконнелл : Москва : Туран, 1996. – 400 с.

17. Маркова, А. А. Разработка и реализация государственных программ Российской Федерации / А. А. Маркова // Наукоеведение – 2013. – № 6 – С. 1–8.

18. Маркова, Н. А. Проблемы повышения эффективности использования государственных средств при реализации целевых программ / Н. А. Маркова, Е. В. Афонькина // Проблемы использования и инновационного развития внутренних водных путей в бассейнах великих рек – 2016. – № 6 – С. 1–9.

19. Мастеров А. И. Совершенствование государственных программ как условие повышения эффективности программно-целевого бюджетирования в России / А. И. Мастеров // Экономика и управление – 2016. – № 5 – С. 99–104.
20. Николаева, Е. Р. Мониторинг и оценка муниципальных программ / Е. Р. Николаева // Государственное и муниципальное управление. – 2013. – №6. – С. 49-52.
21. Ноженко Д. Ю. Государственные программы как инструмент стратегического управления / Д. Ю. Ноженко // Вопросы управления – 2017. – № 3 – С. 13–21.
22. Погосян Т. В. Зарубежный опыт программно-целевого планирования на федеральном уровне / Т. В. Погосян // Развитие отраслевого и регионального управления – 2015. – № 2 – С. 37–43.
23. Приженников, Н. О. Сущность государственных программ с современных условиях / Н. О. Приженников, М. К. Кривцова, М. А. Подзорова // Проблемы экономики и менеджмента – 2015. – № 2 – С. 69–72.
24. Рубинов, А. А. Муниципальное управление [Текст] / А. М. Рубинов // Государственное и муниципальное управление. – 2016. – №8. – С. 25-29.
25. Смирнов М. А. Повышение эффективности реализации государственных программ за счет проектного подхода / М. А. Смирнов // Финансы и кредит – 2016. – № 7 – С. 37–48.
26. Суренков К. А. Государственные программы и проекты. принципы разработки и механизмы реализации / Р. И. Ушаков // Экономические науки – 2017. – № 2 – С. 9–11.
27. Ушаков, Р. И. Государственные программы как инструмент повышения эффективности деятельности государственного аппарата управления / Р. И. Ушаков // Экономические науки – 2017. – № 2 – С. 9–11
28. Федулова С. Ф. Проблемы перехода на программное управление бюджетом / С. Ф. Федулова // Вестник удмуртского университета: экономика и право – 2014. – № 2 – С. 101–106.

29. Фишер, С. Экономика : учебник / С. Фишер, Р. Дорнбурш ; под общ. ред. Р. Шмалензи ; Москва : Дело ЛТД, 1993. – 864 с.

30. Черешнев, В. А. Разработка и реализация методического подхода к оценке экономической эффективности государственных программ социальной направленности / В. А. Черешнев, А. В. Васильева, К. С. Наслунга // Национальные интересы: приоритеты и безопасность – 2015. – № 29 – С. 2–14.

31. Шаш, Н. Н. Проблемы разработки и финансового обеспечения государственных программ / Н. Н. Шаш, А. И. Бородин // Региональная экономика – 2015. – № 1 – С. 19–24.

32. Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]: ресурс содержит статистические данные о Российской Федерации и субъектах Российской Федерации – Москва, 2018. – режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/>

33. Официальный портал государственных программ Российской Федерации [Электронных ресурс]: ресурс содержит статистические и данные о Российской Федерации и субъектах Российской Федерации, характеристику государственных программ Российской Федерации и субъектах Российской Федерации – Москва, 2018. – режим доступа: <https://programs.gov.ru>

34. Федеральное Казначейство России [Электронный ресурс]: ресурс содержит статистические данные о Российской Федерации и субъектах Российской Федерации – Москва, 2018. – режим доступа: <http://www.roskazna.ru>

35. Федеральная служба государственной статистики: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]: ресурс содержит статистические данные о субъектах Российской Федерации – Москва, 2018. – режим доступа: <http://www.gks.ru/>

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А.1 – Перечень ответственных исполнителей государственных программ Российской Федерации [3]

Ответственный исполнитель	Наименование государственной программы Российской Федерации
Министерство здравоохранения Российской Федерации	«Развитие здравоохранения»
Министерство образования Российской Федерации	«Развитие образования», «Развитие науки и технологий»
Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации	«Социальная поддержка граждан», «Доступная среда на 2011-2025 годы», «Развитие пенсионной системы на 2020-2035 годы», «Содействие занятости населения»,
Министерство строительства Российской Федерации	«Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»
Министерство внутренних дел Российской Федерации	«Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»,
МЧС Российской Федерации	«Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»
Министерство культуры Российской Федерации	«Развитие культуры и туризма на 2013-2020 годы»
Министерство Экологии и рационального природопользования Российской Федерации	«Охрана окружающей среды" на 2012-2020 годы», «Воспроизводство и использование природных ресурсов», «Развитие лесного хозяйства" на 2013 - 2020 годы»
Министерство спорта Российской Федерации	«Развитие физической культуры и спорта»
Федеральное агентство по делам национальностей	«Реализация государственной национальной политики»
Министерство экономического развития и инвестиционной политики	«Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие внешнеэкономической деятельности», «Социально-экономическое развитие Калининградской области», «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя на период до 2020 года», «Управление федеральным имуществом»
Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	«Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие оборонно-промышленного комплекса», «Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы», «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013-2030 годы», «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013-2025 годы», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013-2020 годы»
Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»	Космическая деятельность России на 2013-2020 годы

Окончание таблицы А.1

Ответственный исполнитель	Наименование государственной программы Российской Федерации
Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»	«Развитие атомного энергопромышленного комплекса»
Министерство Цифрового Развития, Связи и Массовых Коммуникаций России	Информационное общество (2011 - 2020 годы)
Министерство транспорта Российской Федерации	«Развитие транспортной системы»
Министерство сельского хозяйства Российской Федерации	«Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы», «Развитие рыбохозяйственного комплекса»
Министерство энергетики Российской Федерации	«Энергоэффективность и развитие энергетики»
Министерство обороны Российской Федерации	«Обеспечение обороноспособности страны»
Федеральная служба безопасности Российской Федерации	«Обеспечение государственной безопасности»
Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока	«Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»
Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа	«Развитие Северо-Кавказского федерального округа" на период до 2025 года»
Министерство финансов Российской Федерации	«Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»
Министерство иностранных дел Российской Федерации	«Внешиполитическая деятельность»
Министерство юстиции Российской Федерации	«Юстиция»

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Таблица Б.1 – Классификация мероприятий государственных программ Российской Федерации по видам деятельности

Вид деятельности	Государственная программа
Здравоохранение, физическая культура и социальное обеспечение	Социальная поддержка граждан
	Развитие здравоохранения
	Развитие физической культуры и спорта
	Содействие занятости населения
	«Доступная среда» на 2011-2025 годы
Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах
Промышленность	Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности
	Развитие авиационной промышленности на 2013-2025 годы
	«Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013-2020 годы
Сельское хозяйство	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы
	Развитие рыбохозяйственного комплекса
Транспорт	Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013-2030 годы
	Развитие транспортной системы
Информационно-вычислительное обслуживание	Информационное общество (2011-2020 годы)
Жилищное хозяйство	Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации
	Энергоэффективность и развитие энергетики
Народное образование	«Развитие образования»
Культура и искусство	«Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы
Наука и научное обслуживание	Развитие науки и технологий
	Экономическое развитие и инновационная экономика

Окончание таблицы Б.1

Вид деятельности	Государственная программа
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков
	Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами
Развитие отдельных регионов и экономика	Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона
	«Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года
	Социально-экономическое развитие Калининградской области
	Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации
	Развитие внешнеэкономической деятельности
Управление федеральным имуществом	Управление федеральным имуществом
Правовое обеспечение	Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности
	Юстиция
«Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы	«Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы
Природные ресурсы	Воспроизводство и использование природных ресурсов
	«Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы

## ПРИЛОЖЕНИЕ В

Таблица В.1 – Количественная характеристика целевых индикаторов государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»

	Ранг	Весовой коэф.	2018		2017
			план	факт	факт
Количество единиц жилья, введенных в эксплуатацию, тысяча штук	5	0,0962	1335	1131,4	1195
Количество граждан, относящихся к категориям, установленным федеральным законодательством, улучшивших жилищные условия, тыс. семей	5	0,0962	6,36	6,12	5,75
Коэффициент доступности жилья, Единица	5	0,0962	2,6	2,6	2,7
Объем ввода жилья в рамках подпрограммы "Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации", млн. кв. метров	5	0,0962	5,5	8,3	0
Повышение уровня участия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, %	4	0,0769	100	100	80
Количество молодых семей, получивших свидетельства о праве на получение социальной выплаты на приобретение (строительство) жилого помещения, тыс. семей	4	0,0769	16,39	14,27	15,81
Превышение среднего уровня процентной ставки по ипотечному жилищному кредиту (в рублях) над индексом потребительских цен, +/-, %	3	0,0577	2,2	6,94	0,5
Общая площадь капитально отремонтированных жилых помещений, млн. кв. метров	3	0,0577	97	172,8	0
Годовой объем ввода жилья, млн. кв. метров	3	0,0577	81	79,2	85,3
Общая площадь аварийного жилищного фонда, из которого должно быть осуществлено переселение граждан (без учета индивидуальных жилых домов) , млн. кв. метров	3	0,0577	3,21	2,66	2,76
Темп роста количества заключенных концессионных соглашений в отношении объектов коммунальной инфраструктуры к общему количеству таких соглашений, заключенных по состоянию на конец предыдущего года, %	2,5	0,0481	114	126	100

Окончание таблицы В.1

	Ранг	Весовой коэф.	2018		2017
			план	факт	факт
Количество ветеранов боевых действий, инвалидов и семей, имеющих детей инвалидов, улучшивших жилищные условия, тысяча человек	2	0,0385	3,7	3,7	2,76
Доля расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в семейном доходе, не более, %	2	0,0385	11	7,3	6,2
Количество ветеранов Великой Отечественной войны, членов семей погибших (умерших) инвалидов и участников Великой Отечественной войны, улучшивших жилищные условия, тысяча человек	1	0,0192	3,5	3,7	10,82
Объем выданных ипотечных жилищных кредитов, миллиард рублей	1	0,0192	1700	2020	1100
Доля внебюджетных средств в общем объеме капитальных вложений в системы теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, %	1	0,0192	30	0	16,5
Снижение уровня уязвимости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения от воздействий разрушительных землетрясений, %	1	0,0192	20	30,63	12,5
Количество предоставленных ипотечных жилищных кредитов, тысяча штук	0,5	0,0096	921	1086,9	711
Темп изменения объема потребления холодной и горячей воды населением и финансируемыми из бюджета организациями по сравнению с предшествующим годом, %	0,5	0,0096	-3	0	0
Количество уникальных посетителей официального сайта Минстроя России в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", тысяча человек	0,5	0,0096	550	1270	0

## ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Таблица Г.1 – Количественная характеристика целевых индикаторов государственной программы «Социальная поддержка граждан»

Показатель	Ранг	Весовой коэф.	2018		2017
			план	факт	факт
Доля получателей социальных услуг, получивших социальные услуги в федеральных государственных бюджетных учреждениях, подведомственных Минтруду России, в общей численности получателей социальных услуг, которые должны получить социальные услуги в соответствии с государственным заданием, %	5	0,0658	100,00	100,00	100,00
Количество завершенных строительством объектов организаций социального обслуживания, Единица	5	0,0658	4,00	6,00	100,00
Удельный вес зданий стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов (взрослых и детей) и лиц без определенного места жительства и занятий, требующих реконструкции, зданий, находящихся в аварийном состоянии, и ветхих зданий в общем количестве зданий стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста, инвалидов (взрослых и детей) и лиц без определенного места жительства и занятий, %	5	0,0658	3,47	2,26	1,60
Доля граждан, преодолевших трудную жизненную ситуацию, в общей численности получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта, %	5	0,0658	47,00	33,30	26,90
Доля граждан, получивших социальную поддержку и государственные социальные гарантии, в общей численности граждан, имеющих право на их получение и обратившихся за их получением, %	5	0,0658	100,00	100,00	100,00
Доля малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь на основании социального контракта, в общей численности малоимущих граждан, получивших государственную социальную помощь, %	5	0,0658	7,50	9,10	6,75
Доля субъектов Российской Федерации, в которых реализуются муниципальные программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, принятые более чем в 10 процентах городских округов и муниципальных районов, %	5	0,0658	50,00	50,00	40,00
Суммарный коэффициент рождаемости (число детей на одну женщину), Единица	5	0,0658	1,66	1,58	1,62
Доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения, в общем числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в учреждения социального обслуживания населения, %	5	0,0658	99,55	99,95	99,90
Количество субъектов Российской Федерации, в которых реализуются региональные программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, Единица	4	0,0526	80,00	80,00	78,00
Доля организаций, оказывающих услуги в сфере социального обслуживания, в отношении которых проведена независимая оценка качества оказания услуг в отчетном году, в общем количестве организаций социального обслуживания, %	4	0,0526	35,00	35,00	35,00
Доля граждан, использующих механизм получения государственных услуг, предоставляемых Фондом социального страхования Российской Федерации, в электронной форме, %	4	0,0526	70,00	77,10	71,30

## Окончание таблицы Г.1

Показатель	Ранг	Весовой коэф.	2018		2017
			план	факт	факт
Отношение средней заработной платы социальных работников, включая социальных работников медицинских организаций, к среднемесячному доходу от трудовой деятельности по субъекту Российской Федерации, %	3	0,0395	100,00	87,40	74,20
Доля произведенных расходов на цели обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в общем объеме расходов на обеспечение застрахованных лиц пособиями по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, заявленных субъектами обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, %	3	0,0395	100,00	100,00	100,00
Доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на воспитание в семьи, в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, %	3	0,0395	87,20	89,00	88,60
Отношение численности третьих или последующих детей (родных, усыновленных), родившихся в отчетном финансовом году, к численности детей указанной категории, родившихся в году, предшествующем отчетному году, в субъектах Российской Федерации, в которых осуществляется ежемесячная денежная выплата, установленная Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 606 "О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации", Условная единица	3	0,0395	1,00	1,01	0,99
Доля произведенных расходов на обеспечение по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в общем объеме расходов, заявленных субъектами обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, %	2	0,0263	100,00	100,00	100,00
Удовлетворенность граждан качеством предоставления государственных услуг, оказанных Фондом социального страхования Российской Федерации, %	2	0,0263	90,00	94,00	91,00
Удельный вес учреждений социального обслуживания, основанных на иных формах собственности, в общем количестве учреждений социального обслуживания всех форм собственности, %	2	0,0263	10,00	20,15	17,80
Численность неработающих пенсионеров, прошедших курс обучения компьютерной грамотности в рамках софинансирования социальных программ субъектов Российской Федерации, человек в год	1	0,0132	50000,0 0	30927,0 0	50000,00

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение  
высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования  
Кафедра социально-экономического планирования

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедры

Е.В. Зандер

подпись

«28»

06 20\_\_ г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

38.03.04 – «Государственное и муниципальное управление»

38.03.04.11 – «Региональное управление»

Совершенствование методики оценки эффективности государственных  
программ Российской Федерации

Руководитель

Г.В. - 4.07.19

подпись, дата

старший преподаватель

А.М. Булавчук

Консультант

Е.В. Зандер

подпись, дата

д-р экон. наук, проф.

Е.В. Зандер

Выпускник

Гаря 04.07.19.

подпись, дата

О.Н. Гарагуля