

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ».
Институт экономики, управления и природопользования
Кафедра финансов

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
И.С. Ферова
подпись инициалы, фамилия
«_____» _____ 2020 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

направление 38.03.01 «Экономика»
профиль 38.03.01.03.07 «Финансы и кредит: государственные и
муниципальные финансы»

Совершенствование методики оценки эффективности реализации
государственных программ в РФ

Научный
руководитель _____
подпись, дата _____
канд. экон. наук, доцент И. Г. Кузьмина
должность, ученая степень

Консультант _____
подпись, дата _____
старший преподаватель С.А. Козлова
должность, ученая степень

Выпускник _____

Ю.Р. Цеплит

Красноярск 2020

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| Введение | 3 |
| 1. Теоретические аспекты оценки государственных программ | 6 |
| 1.1 Сущность программно-целевого метода в государственных финансах .. | 6 |
| 1.2 Подходы к оценке эффективности государственных программ в Российской Федерации | 15 |
| 1.3 Зарубежный опыт программно-целевого бюджетирования: подходы к формированию и оценке эффективности | 27 |
| 2. Анализ и оценка реализации государственных программ (на примере ГП «Социальная поддержка граждан») | 40 |
| 2.1 Характеристика социально-экономического развития Российской Федерации | 40 |
| 2.2 Оценка эффективности реализации государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» | 50 |
| 2.3 Анализ бюджетных рисков, присущих процессам формирования и реализации государственных программ..... | 56 |
| 3 Рекомендации по совершенствованию оценки эффективности государственных программ | 66 |
| 3.1 Направления совершенствования показателей оценки эффективности государственных программ | 66 |
| 3.2 Государственный финансовый контроль как инструмент повышения эффективности реализации государственных программ в РФ | 73 |
| Заключение..... | 63 |
| Список использованных источников..... | 65 |
| Приложение А | 71 |

ВВЕДЕНИЕ

В 1990-х - начале 2000-х гг. в бюджетной сфере Российской Федерации были проведены крупные структурные реформы.

В основном была решена задача обеспечения финансовой и макроэкономической стабильности. Принятый в 1998 году и вступивший в силу с 2000 года Бюджетный кодекс Российской Федерации установил основы бюджетной системы и бюджетного процесса.

В то же время, несмотря на определенные успехи в области реформирования бюджетной системы, в России остаются нерешенными вопросы обеспечения результативности бюджетных расходов. Сложившиеся традиции и организация бюджетного процесса существенно ограничивают возможности и стимулы повышения эффективности управления государственными (муниципальными) финансами и переориентации деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов.

Новый этап реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации начался с реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249.

Целью предусмотренного настоящей Концепцией реформирования бюджетного процесса являлось создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Суть этой реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения

самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

В 2010 - 2012 гг. развитие бюджетной системы Российской Федерации осуществлялось в рамках Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р.

Важнейшим направлением данной программы выступало внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей.

В действующей Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2013 года № 2593-р, отмечено, что несмотря на постепенное развитие в последние годы нормативного правового регулирования и методического обеспечения бюджетных правоотношений, к настоящему времени процесс формирования целостной системы управления общественными финансами еще не завершен.

Для достижения стратегических целей и задач социально-экономического развития предлагается обеспечить решение ряда задач в бюджетной системе, важнейшей из которых является завершение полноценного внедрения программно-целевых методов управления в бюджетный процесс.

Исследованию теоретических и практических аспектов формирования программного бюджета, в том числе в рамках реализации концепции эффективного государственного управления, посвящен ряд работ отечественных экономистов, таких как М. П. Афанасьев, Б. И. Алехин,

Л.А.Ерошкина, А. И. Кравченко, П. Г. Крадинов, О. П. Овчинникова, В. Е. Чистова.

Цель исследования – формирование предложений по совершенствованию подходов к оценке эффективности государственных программ РФ.

Для реализации поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- 1) рассмотреть развитие программно-целевых принципов в организации бюджетного процесса;
- 2) проанализировать порядок формирования государственных программ;
- 3) исследовать действующие методики оценки эффективности реализации государственных программ;
- 4) разработать предложения по совершенствованию подходов к оценке эффективности государственных программ.

Объектом дипломной работы являются государственная программа РФ «Социальная поддержка граждан».

Предметом исследования является обоснованность и эффективность реализации государственных программ РФ.

Методологической основой исследования выступают общенаучные методы, такие как группировка, анализ и синтез, сравнение.

В результате исследования выявлен ряд проблем при определении целей, задач и мероприятий государственных программ, что обуславливает необходимость пересмотра действующего подхода к оценке эффективности программных мероприятий. Сформулированы предложения по совершенствованию оценки эффективности государственных программ.

1. Теоретические аспекты оценки государственных программ

1.1 Сущность программно-целевого метода в государственных финансах

В настоящее время в Российской Федерации одной из главных задач бюджетной политики является повышение эффективности использования бюджетных средств. Известно, что основа эффективного использования бюджетных ресурсов закладывается уже на стадии планирования расходов бюджета и зависит от метода бюджетной политики в бюджетном процессе.

В соответствии с Федеральным законом от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» [1] Российской Федерации с 2014 г. переходит на полномасштабное применение программно-целевого метода в бюджетном процессе, который повышает заинтересованность ответственных исполнителей государственных программ в достижении лучших результатов в рамках ограниченных финансовых ресурсов.

Переход на программный бюджет устанавливает и глобальная экономическая интеграция, оказывающая все возрастающее воздействие на социально-экономическое развитие России, которое происходит в общем русле мирового экономического процесса под влиянием приоритетов развития иностранных государств.

Программно-целевой метод заключается в распределении бюджетных ресурсов, направленном на получение значимых, количественно измеримых результатов и сопровождаемом мониторингом и контролем процесса достижения поставленных целей, планируемых результатов, а также обеспечения качества бюджетного планирования. Логическую схему программно-целевого метода планирования можно представить следующим образом: «цели – пути – способы – средства».

Как отмечает А.А. Тушов, отличительной чертой программно-целевого метода является формирование конкретной программы достижения планируемых результатов [4]. Данный метод планирования активен и дает возможность как наблюдать за ситуацией, так и повлиять на ее последствия. И это является главным преимуществом программно-целевого метода перед другими методами планирования.

Можем согласиться с точкой зрения О.В. Андреевой и А.А. Суховеевой, что именно такой метод бюджетного планирования позволяет обеспечить единый подход к аккумулированию и разумному распределению бюджетных средств по определенным направлениям, к целевому использованию этих средств и к усилению контроля за ними, что, в свою очередь, повышает уровень эффективности освоения средств и адресность бюджетных расходов [5].

Реализация бюджетного планирования, которое основано на программно-целевом методе, обеспечивает эффективность и результативность использования ресурсов бюджетов, а это является основным требованием к организации бюджетного планирования [6].

При программно-целевом бюджетировании, расходы бюджетов распределяются в соответствии с основными направлениями государственной политики, при этом увеличивается ответственность участников бюджетного процесса и расширяются их полномочия. Также, определяются долгосрочные переходящие лимиты бюджетных ассигнований, которые каждый год корректируются в соответствии со среднесрочным финансовым планом, и формируется общий объем ассигнований на реализацию конкретных программ. Министерства и ведомства, ответственные за реализацию принятых программ, детализируют направления использования бюджетных средств, осуществляют мониторинг и контроль использования финансовых ресурсов государства. Таким образом, при программно-целевом бюджетировании наблюдается тесная взаимосвязь между всеми участниками бюджетного процесса.

В нашей стране, в настоящее время, бюджетное планирование приобрело форму программно-целевого бюджетирования, которое основывается на программно-целевом методе бюджетного планирования и предполагает не только составление и утверждение бюджетов, но и исполнение и контроль.

Среди российских ученых отсутствует единый подход к определению понятия «программно-целевое бюджетирование». В отечественной экономической литературе для обозначения рассматриваемой категории встречаются два термина: «программное-целевое бюджетирование» и «программное бюджетирование». Последнее чаще всего используют российские экономисты.

Так, М.П. Афанасьев, Б.И. Алехин и другие исследователи понимают под программным бюджетированием «методологию планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающую взаимосвязь процесса распределения государственных расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических целей, с учетом приоритетов государственной политики, общественной значимости ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств» [7].

Мы считаем, что термин «методология» в значении совокупности методов не совсем точно отражает суть процесса бюджетирования, хотя он и предполагает применение нескольких методов. Это является главным недостатком рассмотренного выше определения. Однако, его содержательная часть достаточно полно раскрывает суть программно-целевого бюджетирования.

В определениях, представленных ниже, акцент ставится на значении программно-целевого бюджетирования, заключающемся в повышении эффективности деятельности государственных органов власти, но не в полной мере раскрывается его содержание.

А.И. Бородин, Н.Н. Шаш и А.А. Татуев отмечают, что программное бюджетирование представляет собой совокупность политических мер, направленных на рост эффективности деятельности органов власти различных уровней управления [8]. Это определение полностью соответствует зарубежному подходу, согласно которому программно-целевое бюджетирование представляет собой апробированную практику осуществления государственных расходов с целью увеличения их эффективности. При этом органы власти и управления рассматривают программно-целевое формирование бюджетов в качестве механизма, который призван оптимизировать решения относительно распределения бюджетных ресурсов, то есть в качестве механизма повышения эффективности их деятельности.

Проф. Р.Р. Яруллин понимает программное бюджетирование как комплекс мероприятий, которые реализуются с целью повышения эффективности государственного сектора [9]. При этом основой программного бюджета служит сопоставление расходов бюджетов и стоимости услуг, предоставленных государством обществу. Также почти все бюджетные расходы распределяются на финансирование программ, направленных на достижение отдельными ведомствами конкретных результатов деятельности, определяемых на основе показателей, а не на ресурсном обеспечении.

Согласно определению, данному Е.В. Лисиной и И.В. Терентьевой [10], программное бюджетирование, это процесс составления бюджетов, направленный на достижение планируемых результатов вследствие финансирования программ посредством бюджетных расходов.

Однако, экономисты обходят вниманием то обстоятельство, что ПЦБ предполагает, наряду с составлением соответствующего бюджета, последующий мониторинг и контроль достижения планируемых результатов. Не отрицая возможность использования понятия «программное бюджетирование», мы считаем более правильным применение понятия

«программно-целевого бюджетирования», так как его исходной основой является метод, общепринятое название которого – программно-целевой. И в этом случае суть программно-целевого бюджетирования раскрывается не просто с позиции использования программ как инструмента бюджетного планирования, а с учетом обязательной направленности этих программ на достижение запланированных целей за счет бюджетных средств.

Также, отсутствие единой трактовки понятия «программно-целевое бюджетирование» в современной российской экономической литературе позволило нам сформулировать его уточненное определение.

Программно-целевое бюджетирование – это процесс планирования бюджета соответствующего уровня бюджетной системы, предполагающий как формирование и распределение бюджетных расходов на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ, формируемых исходя из приоритетных целей социально-экономического развития территории, так и осуществление контроля за достижением результативности расходования средств бюджетов. При программно-целевом бюджетировании распределяются почти все расходы государства на реализацию осуществляемых им программ. Цель определенной программы тесно связана с конкретным результатом деятельности соответствующего органа власти. Бюджет составляется как совокупность программ, содержащих информацию о финансовом обеспечении их реализации, а также об оценке эффективности. Мировая практика свидетельствует о том, что основная причина перехода к программно-целевому бюджетированию – значительное сокращение государственных финансовых ресурсов в результате снижения бюджетных доходов, увеличения дефицита бюджетов и государственного долга. Использование ПЦБ способствует повышению прозрачности и доступности бюджета для общественности, так как сравнение затраченных бюджетных средств с достигнутыми результатами становится более простым [11]. Реализация ПЦБ требует усиления автономии, роста ответственности соответствующих министерств и ведомств. Поэтому

должны быть четко определены субъекты, ответственные за результаты реализуемой программы и наделенные конкретными полномочиями.

В законодательстве Российской Федерации можно встретить две трактовки термина «государственная программа»:

- «система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности» [13];
- «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» [14].

По нашему мнению, государственная программа – это прежде всего документ – «материальный объект, содержащий информацию в зафиксированном виде и специально предназначенный для ее передачи во времени и пространстве» [15]. В связи с этим в целях настоящего исследования второе определение государственной программы представляется более точным. [16]

Таким образом, исследование внедрения программно-целевого метода в бюджетный процесс Российской Федерации приобретает особую актуальность. Стоит отметить, что модернизация бюджетного процесса, направленная на повышение эффективности использования бюджетных ресурсов, заключается не только в переходе к применению программно-целевого метода в бюджетном процессе, но и, во-первых, в корректировке действующей системы государственного стратегического и бюджетного планирования, которые в настоящее время слабо взаимосвязаны, а во-вторых,

в пересмотре и разграничении полномочий органов исполнительной и законодательной властей в процессе планирования и исполнения программного бюджета.

Внедрение программно-целевого метода бюджетной политики в Российской Федерации началось в 1995 г. Процесс внедрения можно условно разделить на 5 этапов:

1. 1995-2003 гг. - период появления целевых программ. Для решения приоритетных задач межведомственного характера принимали целевые программы или аналогичные программы на региональном и муниципальном уровнях. Также в этот период появились программы социально-экономического развития и отраслевые стратегии развития. 26.06.1995 г. был принят Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ (№ 594), в осуществлении которых принимала участие Российская Федерация.

2. 2004-2006 гг. - период появления ведомственных целевых программ. 19.04.2005 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации № 239 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ». В течение данного периода действовала Концепция реформирования бюджетного процесса, которая обозначила цели, задачи, показатели для всех видов деятельности органов исполнительной власти и определила переход в федеральных органах исполнительной власти к управлению по результатам и среднесрочному бюджетированию, ориентированному на результат.

3. 2007-2010 гг. - период появления долгосрочных целевых программ. В 2007 г. в Бюджетный кодекс РФ была включена специальная статья, посвященная долгосрочным целевым программам.

4. 2010-2012 гг. - период внедрения государственных программ и перехода к программному формату федерального бюджета. Действовавшая Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов определила законодательную основу

для программного формата бюджетов бюджетной системы РФ, новую форму управления учреждениями, оказывающими государственные услуги (вместо сметы государственное задание - показатели деятельности учреждений).

5. 2013 г. - настоящее время - период перевода большей части расходов федерального бюджета на принципы программно-целевого планирования, контроля и последующей оценки эффективности их использования. Достижению поставленных целей данного периода способствует действующая Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами».

Суть программно-целевого метода состоит в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами и эффективном развитии производства. Данный метод не просто прогнозирует будущие состояния системы, а позволяет составить конкретные программы достижения желаемых результатов. Таким образом, можно говорить об «активности» программно-целевого метода. В связи с его способностью не только наблюдать ситуацию, но и влиять на ее последствия, условиями использования данного метода выступают:

- необходимость кардинального изменения неблагоприятных пропорций, структуры, тенденций развития экономики и социальной сферы;
- комплексность возникшей социально-экономической, научно-технической и природно-экологической проблемы, требующей межотраслевой и межрегиональной координации программных мероприятий;
- отсутствие возможностей достижения необходимых целей развития исходя только из существующего уровня взаимосвязей между уровнями управления, хозяйствующими субъектами и т.д.;
- необходимость скоординированного использования финансовых и материальных ресурсов различной ведомственной, отраслевой, региональной

и иной принадлежности для достижения особо важной цели (федеральной, региональной или муниципальной значимости).

Результатом применения программно-целевого метода являются коренные сдвиги в развитии экономики и социальной сферы, переход к новым состояниям экономических систем, которые не могут быть достигнуты в процессе реализации частных целей развития каких-либо отдельных производственных, инфраструктурных или иных элементов хозяйственных систем. Для этого необходимо обеспечить интеграцию деятельности либо объединение материальных и финансовых ресурсов независимых субъектов-участников программ. Осуществление интеграционных процессов в экономике обусловлено, с одной стороны, возрастанием сложности, комплексности проблем экономического развития, требующих для своего решения эффективных межотраслевых, межведомственных, межрегиональных взаимодействий, и, с другой, высокой степенью отраслевой и территориальной дифференциации развития производительных сил, дополняемой многообразием форм собственности.

Именно программно-целевой метод обеспечивает реализацию одновременно двух типов интеграции социально-экономических и научно-технических процессов:

1) пространственной, когда требуется объединить усилия субъектов, принадлежащих к различным отраслям, регионам или формам собственности;

2) временной, когда требуется добиться четкой последовательности и единства различных этапов (стадий) общего процесса движения к конечной цели, предусмотренной программой.

Таким образом, учитывая сущность и результаты применения программно-целевого метода, выделим его основные преимущества. Данный метод:

- 1) концентрирует ограниченные ресурсы на решение принципиальных вопросов, от которых зависят поступательное развитие экономики и рост благосостояния населения;
- 2) обеспечивает прямую взаимосвязь между стратегическим и бюджетным планированием, распределением бюджетных ресурсов и результатами их использования;
- 3) способствует соблюдению единого подхода к рациональному использованию бюджетных средств для решения наиболее острых задач;
- 4) является инструментом выравнивания экономического положения отдельных территорий;
- 5) предназначен для осуществления принципиальных структурных сдвигов в экономике страны в целом;
- 6) позволяет общественности контролировать процесс формирования целей и задач программного развития, использования бюджетных средств;
- 7) способен использовать эффект мультипликатора при целевом использовании ограниченных бюджетных ресурсов за счет дополнительного привлечения внебюджетных средств, собственных средств заинтересованных государственных и коммерческих предприятий и фирм, банковского кредита и иных привлеченных средств потенциальных отечественных и иностранных инвесторов.

1.2 Подходы к оценке эффективности государственных программ в Российской Федерации

Основным направлением в рамках внедрения программно-целевых методов управления выступает повышение эффективности бюджетных расходов. Построение действенной системы оценки эффективности расходования бюджетных средств оказывает влияние на мотивацию

участников бюджетного процесса и становится определяющим фактором результативности государственной политики. В Порядке разработки, реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации предусмотрено проведение ответственным исполнителем на этапе ее разработки оценки планируемой эффективности государственной программы. Обязательным условием оценки планируемой эффективности государственной программы является успешное (полное) выполнение запланированных на период ее реализации целевых индикаторов и показателей государственной программы, а также мероприятий в установленные сроки.

Согласно статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ предусмотрено проведение как оценки планируемой эффективности реализации программы (оценки ожидаемых результатов, эффектов от реализации программы в будущем — оценки *ex ante*) и регулярной (ежегодной) оценки эффективности реализации государственной программы в рамках подготовки годового отчета о ходе ее исполнения — оценки *ex post*.[17]

Оценка планируемой эффективности проводится исходя из предположения о достижении целевых значений показателей реализации государственной программы и ее подпрограмм, получения ожидаемых результатов. Регулярная оценка эффективности реализации государственной

программы проводится на основе разработанной при подготовке государственной программы методики оценки эффективности.

Ежегодная оценка эффективности реализации каждой государственной программы проводится ответственным исполнителем совместно с соисполнителями и участниками программы при подготовке годового отчета. На основе анализа годовых отчетов ответственных исполнителей Минэкономразвития РФ совместно с Минфином РФ готовится сводный годовой доклад о ходе реализации государственных программ, в составе которого должна содержаться и сводная оценка эффективности их реализации.

Методическими указаниями по разработке и реализации государственных программ утверждена типовая методика оценки эффективности реализации государственной программы и предусмотрена возможность использования иных методик оценки эффективности государственных программ с учетом специфики сферы их реализации [18]. Фактически ответственному исполнителю и соисполнителям государственной программы предоставлено право самостоятельно формулировать методику оценки эффективности государственной программы на этапе ее разработки.

Методика оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации предполагает проведение анализа сведений:

- а) о степени соответствия установленных и достигнутых целевых показателей (индикаторов) государственных программ (за исключением показателей (индикаторов) подпрограмм и федеральных целевых программ государственных программ);
- б) о степени соответствия установленных и достигнутых целевых показателей (индикаторов) подпрограмм (федеральных целевых программ) государственных программ;

в) о реализации основных мероприятий государственных программ на основе информации о наступлении контрольных событий;

г) о выполнении расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ;

д) об оценке деятельности ответственных исполнителей в части, касающейся разработки и реализации государственных программ (менеджмент).

В целом анализ методик оценки эффективности реализации государственных программ, отличных от типовой, показывает, что они не лишены недостатков и ограничений, не позволяющих распространить их использование на иные государственные программы.

Перечнем государственных программ Российской Федерации, утверждённым распоряжением Правительства, предусмотрено 44 госпрограммы. В настоящее время утверждены и реализуются 41 государственная программа. В стадии разработки находятся 3 госпрограммы.

По итогам оценки результатов реализации государственных программ в 2018 году 9 государственных программ («Обеспечение государственной безопасности», «Юстиция», «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений», «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», «Управление федеральным имуществом», «Внешнеполитическая деятельность», «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Социальная поддержка граждан», «Социально – экономическое развитие Дальневосточного федерального округа») были отнесены к группе государственных программ, реализуемых с высокой степенью эффективности, эффективность 9 государственных программ была признана выше среднего уровня, 11 — ниже среднего уровня, 4 — удовлетворительной.

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.

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.

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

В таблице 1 приведены основные подходы, которые могут применяться при оценке эффективности государственных программ и способы применения их на практике.

Таблица 1 - Основные подходы при оценке эффективности и их практическая реализация [19]

| Подходы к оценке эффективности госпрограмм | Способы реализации госпрограмм | Расчетная формула | Недостатки при реализации |
|--|---|--|---|
| Метод анализа издержек и выгод | Метод оценки экономии затрат | $\text{ЭФ} = \frac{\text{экономия затрат}}{\text{расходы бюджета}} \times t,$ где t — количество лет, на протяжении которых бюджетное учреждение будет ощущать экономию, достигнутую в результате произведенных ранее бюджетных расходов. | Не учитываются комфорт и качество предоставляемых услуг |
| | Метод оценки доходов бюджета | $\text{ЭФ} = \frac{\text{дополнительные доходы бюджета}}{\text{расходы бюджета}} \times t,$ где t — количество лет, на протяжении которых учитываются дополнительные доходы, поступающие в бюджет публично-правового образования. | Трудность расчета доходов бюджета, которые возникают вследствие расходования бюджетных средств |
| | Метод оценки доходов населения | $\text{ЭФ} = \frac{\text{дополнительные доходы физ.лиц}}{\text{расходы бюджета}} \times t,$ где t — количество лет, на протяжении которых гражданин может получать дополнительные доходы, в результате предоставления ему бюджетной услуги. | Необходимость измерения результат вложений в человеческий капитал в денежном виде |
| | Метод оценки эффективности бюджетной услуги | $\text{ЭФ} = \frac{\text{рын.стоим.услуги}}{\text{расходы бюджета}},$ | При расчете стоимости услуг государственного сектора и сравнении его с аналогичными услугами негосударственных секторов, невозможно оценить услуги, которые не имеют аналога на рынке |
| Метод анализа издержек и результатов | Метод оценки изменения потребностей | $\text{ЭФ} = \frac{\frac{U_t - U_{t-1}}{U_{t-1}}}{\frac{P_t - P_{t-1}}{P_{t-1}}},$ где U_t — уровень удовлетворения потребностей жителей в i -й бюджетной услуге в текущем финансовом году; U_{t-1} — уровень удовлетворения потребностей жителей в i -й бюджетной услуге в предшествующем финансовом году; P_t — бюджетные расходы на предоставление i -й бюджетной услуги в текущем финансовом году; P_{t-1} — бюджетные расходы на предоставление i -й бюджетной услуги в предшествующем финансовом году. | 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 | $\text{ЭФ} = \frac{\text{ усл.эф.1}}{\text{ усл.эф.2}},$ 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 | $R = \frac{I_{cp}}{V_{фин}},$ где I_{cp} – интегральная оценка результативности реализации государственной программы; $V_{фин}$ – уровень финансового обеспечения государственной программы. | Субъективность при ранжировании направлений оценки эффективности |
|---------------------|-----------------------------|--|--|

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.

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 оценки. 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;
- информирование органов государственной власти и местного самоуправления о ходе государственной программы;
- выявление влияния воздействия внешних факторов;
- 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 эффект 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 в 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 отношение интегральной оценки результативности реализации государственной программы к уровню финансового обеспечения государственной программы.

Для использования данного метода, необходимо присвоить каждому целевому индикатору весовой коэффициент, такие образом, выявляется значимость каждого целевого индикатора при реализации государственной программы.

В данном случае целесообразно опираться на постановку цели весовых коэффициентов Государственной программы. Присвоением 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 (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 показателей разделить на сумму рангов всех показателей, что представлено по формуле (1):

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

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

r_i – значение ранга i – го показателя государственной программы.

Расчет результативности каждого целевого индикатора проводится по формуле (2):

$$I = \frac{I_{fj} - I_{bj}}{I_{pj} - I_{bj}} \times 100\%, \quad (2)$$

где I_{fj} – фактическое значение i – го целевого индикатора в отчетном периоде;

I_{pj} – плановое значение i – го целевого индикатора в отчетном периоде;

I_{bj} – базовое значение i – го 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 коэффициентом, 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):

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

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

V_p – запланированный объем финансирования 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 2 значениями для определения качественной характеристики оценки реализации государственной программы.

Таблица 2 – Интегральная оценка эффективности реализации государственной программы [21]

| 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 |

Таким образом, наиболее подходящим 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.

1.3 Зарубежный опыт программно-целевого бюджетирования: подходы к формированию и оценке эффективности

Первые попытки внедрения программного бюджетирования были предприняты в США. Первым шагом по внедрению нового подхода был доклад Комиссии Гувера в 1949 году о формировании программно-целевого бюджета, в котором особое внимание уделялось ожидаемым результатам по видам деятельности государства, а не по затратам государственных средств.

Предлагалось также дополнять отчет об исполнении бюджета показателями, характеризующими качество его исполнения. Конгресс США рекомендовал применять данный подход к бюджетированию в первую очередь в военной сфере [20].

Для полномасштабной реализации этих предложений в 1950 году был принят закон «О бюджете и процедурах бюджетной отчетности». Однако переход к управлению по результатам оказался достаточно поверхностным, поскольку продолжалось использование и старых форм отчетности.

Недостаточная проработанность принятого закона не позволяла правильно определять потребности в государственных средствах и рационально их распределять между программами. На следующем этапе реформирования бюджетного процесса в 1965 году было внедрено программное планирование и исполнение бюджета. Его главная особенность заключалась в возможности объединять несколько государственных организаций при выполнении определенной программы, нацеленной, как правило, на долгосрочную перспективу.

Министерства и ведомства должны были формулировать цели своей деятельности в соответствии с приоритетами государственной политики; определять задачи и способы их решения; оценивать необходимые затраты и сравнивать их с ожидаемыми результатами для оптимизации распределения государственных средств, используя количественный анализ, в том числе анализ издержек и выгод.

С публикацией в 1965 году Руководства ООН по программному бюджетированию роль этих методов составления бюджета в планировании развития повысилась. В 1960-х гг. почти 50 государств стали использовать различные варианты программного бюджетирования [20].

Относительно новым витком в развитии концепции бюджетирования стало внедрение в США с 1977 года планирования бюджета с нуля. Суть его заключалась в том, что министерство или ведомство должно было представить несколько вариантов достижения одного и того же результата,

причем затраты ни по одному из них не могли быть выше текущего значения. При этом обоснование расходов на следующий год должно производиться на базе предыдущих расходов посредством доказательства их необходимости.

Такой подход к бюджетированию позволял определять целесообразность реализации программ и расходования государственных средств [20].

Завершающим этапом развития в США концепции бюджетирования, ориентированного на результат, и закрепление ее принципов в практике государственного управления стало принятие в 1993 году закона «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений».

Закон определяет цели в области бюджетной политики, в том числе такие, как совершенствование процедур выработки программных целей, измерения социальной и экономической эффективности реализации программ; повышение социальной эффективности программ и усиление ответственности государственных органов за результаты их осуществления.

Согласно этому закону федеральные агентства должны были разработать долгосрочные планы развития, ежегодно представлять конгрессу информацию о текущих видах деятельности. С 1999 года была введена практика представления ежегодных докладов о целях и ожидаемых результатах реализации программ в начале бюджетного года, о фактически достигнутых результатах – в конце года [20]. В США проводится систематическая оценка правительственные программ, для чего применяется механизм рейтинговой оценки.

Оценка складывается из четырех частей с разными весовыми коэффициентами: - цели и структура программы – 20%; - стратегическое планирование – 10%; - менеджмент – 20%; - результаты программы и отчетность – 50% [45]. Рейтинг определяется на основе опросного листа, который заполняют министерства.

Предусмотрены следующие рейтинги программ: «эффективная», «умеренно эффективная», «адекватная», «неэффективная» и «нет данных о

результатах» [20]. В США можно выделить следующие этапы развития концепции и практики применения программно-целевого бюджетирования на федеральном уровне [20]. Этапы развития программно-целевого бюджетирования представлены в таблице 3.

Таблица 3 – Этапы развития программно-целевого бюджетирования

| № | Этап развития | Характеристика |
|---|---|---|
| 1 | Программно-целевой бюджет (Performance Budget, 1949–1962 гг.) | целью было предложить меры, которые способствовали бы развитию экономики, повышению эффективности и качества общественных услуг. Итогом деятельности комиссии стали 19 отчетов, содержащих более 270 рекомендаций. |
| 2 | «Планирование – программирование – бюджетирование» (Planning–Programming–Budgeting System (PPBS), 1965 год) | система распределения ресурсов по целям, которая позволяла сравнивать альтернативные способы выполнения поставленных задач и выбирать лучший. Она открывала возможность произвольным образом выбирать горизонт планирования, что позволило Министерству обороны США перейти на пятилетний цикл бюджетного планирования, приведя его в соответствие со сроком, на который была рассчитана Доктрина национальной обороны. |
| 3 | Управление по целям (Management by Objectives (MBO), период правления президента Р. Никсона) | результатом стало повышение ответственности всех сотрудников за достижение целей, стоящих перед их министерством. Метод внес сочетание принципа централизации при выборе целей с децентрализацией в вопросе выбора средств их достижения. |
| 4 | Разработка бюджета на нулевой основе (Zero-Based Budgeting (ZBB), период президента Дж. Картера) | предполагает, что при составлении проекта бюджета распределение средств между статьями начинается «с чистого листа», без учета плановых и фактических данных прошлых периодов, поэтому |

| | | |
|---|---|---|
| | | выявить и устраниить лишние расходы, которые переходят из периода в период. |
| 5 | Закон «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» (Government Performance Results Act (GPRA), 1993 год) | целью закона было нормативное закрепление порядка принятия решений и подготовки отчетов, в том числе финансовых, базирующихся на показателях деятельности федеральных министерств и других бюджетных учреждений, отражающих достижение социально-экономических результатов. Итогом принятия стало внедрение методологических основ оценки деятельности федеральных министерств и ведомственных учреждений, исходя из целей и задач, которые отражены в стратегических планах, планах работы на период, и отчетов об их выполнении |

Вокруг этих целей строилась вся система планов и отчетов, служащая для взаимоувязки ресурсов и результатов. Следует также подчеркнуть, что до массового применения в федеральных министерствах новые концепции прошли проверку в пилотных министерствах.

В своих основных чертах указанные цели, концепции, а также система планов и отчетов действуют в США в настоящее время. В систему планов и отчетов входят следующие документы: - стратегический план (на 5 лет); - план работы на год (Annual Performance Plan); - отчет о выполнении плана работы на год (Annual Performance Report).

Особенность программного бюджетирования в США на сегодняшний день заключается в том, что программный бюджет не утверждается законом о бюджете (законами об ассигнованиях). В ежегодно принимаемых конгрессом 13 актах об ассигнованиях утверждаются объемы бюджетных обязательств, которые ведомства могут брать на себя в течение периода, установленного соответствующим актом об ассигнованиях (эти периоды могут выходить за пределы бюджетного года) [20].

Программные расходы федерального бюджета США представлены в одном из бюджетных документов («Аналитические перспективы»), который включается в пакет бюджетных документов, ежегодно направляемый Президентом США в конгресс. Документ «Аналитические перспективы» содержит анализ бюджета, бюджетных доходов и расходов, заимствований и управления долгом, а также таблицы с детальным распределением расходов и бюджетных полномочий ведомств (их структурных подразделений) по функциям, подфункциям и программам, источникам финансирования и категориям расходов [20].

Программный бюджет США планируется на десятилетний период. Каждое агентство составляет бюджет, ориентированный на результат, в котором стратегические, долгосрочные и краткосрочные цели увязаны с ожидаемыми расходами на их достижение. Цели выстроены в иерархическом порядке – от стратегических, указанных в стратегическом плане агентства, до 37 краткосрочных, на достижение которых отводится один год.

Закон о достижении результатов от 1993 года требует, чтобы агентства ежегодно представляли стратегические планы, годовые планы деятельности, ежегодные отчеты об исполнении программ [20].

Рассмотрим опыт программно-целевого бюджетирования Канады [20]. В Канаде применяется широкое толкование программных расходов. Под программой понимается вид (категория) бюджетных расходов, которые имеют общую цель и которые выделяются в бюджете как объекты голосования в парламенте. Программные расходы образуют фактически третий уровень программного бюджета Канады:

- уровень 1 - Государственная услуга: Сельское хозяйство и продовольствие;
- уровень 2 - Ведомство (министерство, агентства, комиссии): Департамент сельского хозяйства;

- уровень 3 - программные расходы: Операционные расходы; капитальные расходы; гранты; программные расходы (расходы, не отнесенные к другим объектам голосования).

Канадское правительство состоит из 90 департаментов и агентств, «поставляющих» в общей сложности 2500 индивидуальных программ. Канадское бюджетирование вполне можно назвать бюджетированием, основанным на программах. Программ тысячи, полностью развернутый бюджет выглядит именно как перечень тысяч названий и цифр. Путем группировки программ, например по компонентам, политическим секторам или функциям правительства, его свертывают до удобных размеров.

В Канаде все бюджетные решения принимает кабинет министров и его центральные агентства: Департамент финансов, секретариат Казначейского управления (Treasury Board Secretariat) и офис Тайного совета (Privy Council Office). Парламент может только принять или отклонить конечный продукт, зная, что в последнем случае правительство уйдет в отставку. Парламентское 38 одобрение проекта бюджета означает принятие бюджета в принципе, после чего парламентарии могут внести незначительные изменения в проект. «Голубая книга» – это ежегодный «подарок» канадского правительства парламенту, содержащий основные оценки расходов по секторам, ведомствам и программам. Всего 27 секторов, 90 ведомств и 2500 программ. В каждом секторе несколько ведомств с программами, относящимися к данному аспекту благосостояния канадцев. Эти аспекты дают названия секторам, например «Общественная безопасность и готовность к чрезвычайным ситуациям». Каждая ведомственная презентация основных оценок состоит из четырех частей: стратегический результат деятельности ведомства; программы, направленные на получение стратегического результата; таблица расходов на программную деятельность; трансферты бюджетных средств (если имеются).

Рассмотрим опыт программно-целевого бюджетирования Франции [20]. В 2001 году Парламент Франции принял закон, обеспечивающий

переход к трехлетнему программному бюджетированию и совершенствованию процедур парламентского и внутреннего контроля. В полном объеме данный акт начал действовать с 2006 года. В соответствии с этим документом структура бюджета состоит из миссий (основных направлений политики правительства), программ и мероприятий.

Миссия охватывает ряд программ, которые реализуют задачи конкретного направления политики. В реализации одной миссии может участвовать несколько министерств. В соответствии с законом Парламента Франции в бюджете на 2010 год содержатся 33 миссии, 130 программ. Из 33 миссий 3 имеют межминистерский характер. В бюджете в целом (включая приложения) установлено 499 целей и 1030 индикаторов их достижения, что существенно меньше, чем три года назад (в 2007 году было установлено 634 цели и применялось 1295 показателей).

Программа является комплексом мероприятий, направленных на достижение конкретной цели. Применяется следующий принцип: одна программа – одно министерство, которое является центром ответственности. За каждую программу отвечает назначенный директор программы, который приглашается на парламентские слушания и отвечает на вопросы депутатов.

Мероприятие состоит из комплекса операций по реализации программы. Переход к программному бюджету сопровождался расширением полномочий исполнительных органов в отношении исполнения бюджетных средств. Министры получили право перемещать фонды между мероприятиями в рамках программ.

Несмотря на то, что внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, в практику управления государственными финансами разных стран мира осуществляется уже на протяжении многих лет, нельзя назвать ни одну страну, где этот процесс можно было бы считать окончательно завершившимся.

Даже в США, имеющих более чем пятидесятилетний опыт практического применения бюджетирования, ориентированного на

результат, его концепция постоянно изменяется. В связи с вышесказанным делать какие-то окончательные выводы и давать однозначные рекомендации на основе полученного в ходе реализации бюджетных реформ опыта представляется преждевременным. Тем не менее многолетний опыт использования различных модификаций концепции бюджетирования, ориентированного на результат, или отдельных ее элементов в разных странах мира может быть полезен для России [20]. Стоит также отметить, что анализ международной практики использования методов бюджетирования, ориентированного на результат, показывает, что процесс перехода на такие методы бюджетирования не всегда проходит гладко, однако достоинства этого метода намного превышают издержек [20].

Международный опыт оценивания результативности и эффективности государственных программ насчитывает пятидесятилетнюю историю. По словам профессора Берлинского университета имени Гумбольдта Хельмута Вольманна, можно выделить три основные исторические волны [24]:

- 1) 60-е годы XX века: приходит понимание необходимости предварительного планирования, прогнозирования результатов и оценки эффективности государственных программ;
- 2) конец 70-х - 80-е годы XX века: появляется идея оценки и контроля расходов бюджета, эффективности использования выделяемых денежных ресурсов;
- 3) 90-е - 2000-е годы: ориентация на результат - базой для оценки эффективности реализации государственной программы теперь считаются результаты реализации программ.

Естественно, понимание необходимости анализа и оценки государственных программ в разных странах повлекло за собой возникновение различных методик и подходов. Рассмотрим опыт оценки эффективности государственных программ в разных странах.

1. Великобритания.

Система под названием «Best value regime» как механизм, позволяющий контролировать деятельность местных органов власти, существует в Англии и Уэльсе с 1999 года. В соответствии с рассмотренными ранее тремя волнами, создание «Best value regime» пришлось на третий период, а значит, ей свойственно оценивание эффективности программ по результатам. Система нацелена на контроль и проверку процесса реализации государственных программ, а также на анализ эффективности их исполнения. К основным учитываемым параметрам относятся [22]:

- 1) стратегические цели и задачи, заявленные в программе;
- 2) качество полученных результатов, их соответствие целям программы;
- 3) качество предоставляемых услуг и их доступность для бенефициариев.

Методика «Best value regime» предполагает проведение опроса Исполнителей (то есть представителей муниципалитетов, глав департаментом, служащих, предоставляющих услуги населению) и населения, а также использование экспертных оценок. Как правило, оценивание происходит в четыре этапа [29]:

- 1) анализ того, насколько успешно достигнуты цели;
- 2) проведение опросов;
- 3) сопоставление полученных выгод с результатами других провайдеров тех же услуг;
- 4) оценка конкурентоспособности предоставленных услуг.

Еще в 2008 году Российский Институт Оценки Программ и Политик (ИОПП) критиковал британскую систему, ее методику, ссылаясь на «неравноть институциональных условий для коммун», а также на то, что в зависимости от политической обстановки оценка может кардинально меняться в последний момент/

2. Германия.

В Германии оценка эффективности государственных программ осуществляется с помощью системы «Leistungsmessung», которая функционирует с начала 90-х годов XX века. Целью данной системы является анализ как внутренней, так и внешней эффективности. Параметрами для внешней оценки являются [21]:

- 1) потребности бенефициариев;
- 2) достижимость результатов;
- 3) риски;
- 4) альтернативные стратегии.

В целях внутреннего анализа эффективности проводится финансовый аудит.

Методика предполагает проведение внутреннего аудита документов, применение экспертных оценок, поиндикаторную количественную и качественную оценку различных параметров. Контролирующим органом является некоммерческая немецкая организация KGSt, созданная в 1996 году.

3. Швейцария.

В Швейцарии система оценивания эффективности государственных программ закреплена в Конституции страны, а также в законодательстве существует более тридцати статей регулирующих этот процесс на федеральном уровне. Оценка производится органами законодательной и исполнительной власти (Аудиторский офис, Счетная палата и Министерство Финансов, Казначейство соответственно).

Процесс мониторинга программ в Швейцарии строится на двух уровнях: правительственном и парламентском, для каждого из которых существуют свои параметры для оценки. На парламентском уровне учитывается [23]:

- 1) эффективность структуры программы;
- 2) эффективность управления программой со стороны Правительства и Парламента;
- 3) стратегия программы.

На уровне Правительства и Министерств принимаются во внимание такие параметры, как:

1) эффективность коммуникаций между ведомствами и министерствами;

2) оценка финансовых и иных показателей деятельности и прочее.

4. Соединённые Штаты Америки.

В 2001 году в США была разработана система рейтинговой оценки государственных программ «Program rating assessment tool» (PART). Преимущество PART заключается в том, что система позволяет оценить не только результативность, но и эффективность менеджмента при реализации программы.

Методика заключается в том, что эксперт должен ответить на 4-8 вопросов в каждой из четырёх основных категорий [20]:

1) структура программы и ее цели;

2) стратегическое планирование;

3) управление программой;

4) достигнутые результаты.

По первым трем критериям допускаются ответы: «да/нет», а по последнему: «да/нет», «в значительной/незначительной степени». Каждому ответу присуждаются определённые веса, а затем, на их основе рассчитывается интегральный рейтинг программы (R). Программы с интегральным рейтингом ниже 50% признаются неэффективными, выше 80% - эффективными, в остальных случаях - умеренно эффективными.

В настоящее время данная программа уже не используется, однако, некоторые ее идеи принимаются во внимание другими странами при разработке соответствующих систем оценивания.

5. Япония.

Результатом реформ 2001 года в Японии стало утверждение новой системы оценивания государственных программ. Все министерства и МГУВДПТ (Министерство государственного управления, Министерство

внутренних дел, Почта, Министерство телекоммуникаций) регулярно проводить анализ программ. Применяются три основных метода оценки, в зависимости от особенности программы [19]:

- 1) метод «проектных оценок»;
- 2) метод «измерений»;
- 3) метод «оценок программы».

Первый метод используется, как правило, для оценки общественных государственных программ. Анализируется эффективность менеджмента в процессе реализации программы и после ее завершения, соотношение ее стоимости для бюджета и ожидаемых выгод. Учитываются общие расходы, включающие не только прямые расходы, но и внешние эффекты, непредвиденные расходы и прочее.

Метод «измерений» применяется для большинства японских государственных программ. Целью этой программы является аналитика и последующее предоставление обществу прогнозов относительно того, что и когда будет достигнуто. Прежде всего, по данному методу оценивается соотношение «цели - затраты».

Метод «оценок программы» ориентирован на выгодах, которые получат заинтересованные стороны, на пользу, которую получит общество. Данный подход призван ответить на вопрос: «как данная программа решит те или иные проблемы общества?».

Итак, в разных странах практикуют различные способы оценки эффективности государственных программ. В каждой из методик есть как достоинства, так и недостатки. Примерно с 2000-го года количество реализуемых государственных программ в РФ (в частности в регионах) стало расти, что еще раз объясняет необходимость доработки существующих методик оценки их эффективности. Наша страна должна анализировать преимущества и недоработки зарубежных систем, чтобы совершенствовать свои подходы оценивания эффективности и результативности государственных программ.

2. Анализ и оценка реализации государственных программ (на примере ГП «Социальная поддержка граждан»)

2.1 Характеристика социально-экономического развития Российской Федерации

Социально-экономическое развитие представляет собой расширенное воспроизводство, постепенные структурные и качественные изменения в экономике, производственных силах, факторах роста и развития. Целями социально-экономического развития регионов в настоящее время, так же являются повышение доходов, улучшение качества образования, здравоохранения, питания, снижение доли бедных, охрана окружающей среды, расширение личных свобод, выравнивание возможностей и т.д. В связи с чем, вопросы реализации социально-экономической политики постоянно изучаются и публикуются в официальных источниках.

Данные статистических исследований, свидетельствуют о том, что за последние 15 лет наблюдается положительная тенденция в выравнивании экономических показателей и в частности объема ВВП (рисунок 1).

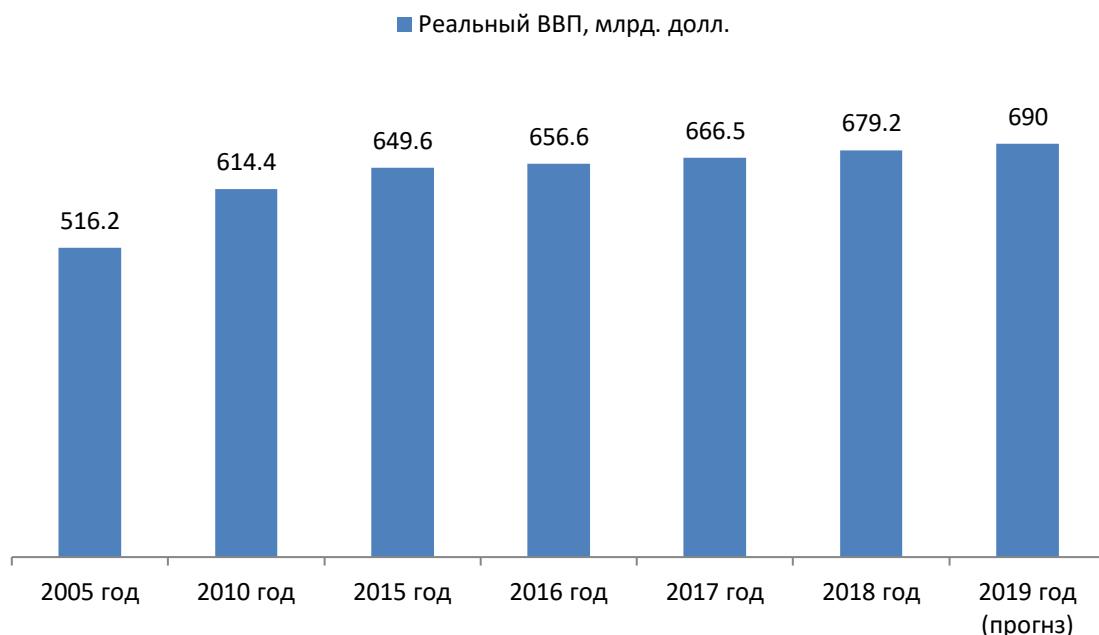


Рисунок 1 – Динамика ВВП России за 2005 – 2019 годы

При этом за анализируемый период показатель вырос почти 34%. В период 2010 – 2019 годы можем наблюдать наиболее стабильную динамику. Представим тенденцию изменений основного статистического показателя с использованием рисунка 2.

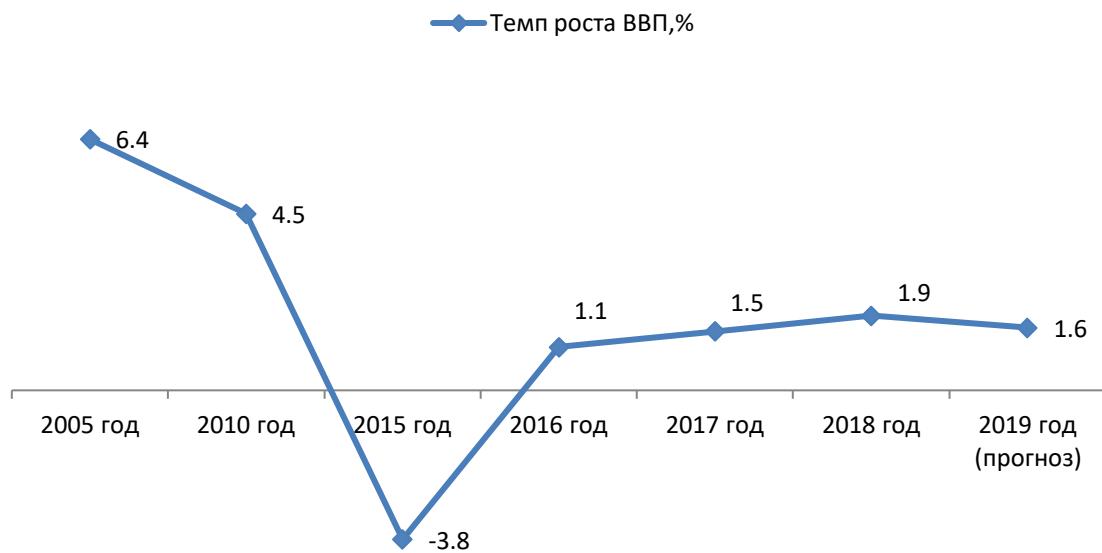


Рисунок 2 – Темп роста ВВП за 2005 – 2019 годы

На основании представленных на рисунке 2 тенденций следует, что за последние 4 года наблюдается стабильный рост ВВП в объемах не превышающих 2% в год. Следует отметить, что основным параметром считается не столько величина ВВП, сколько динамика роста его из года в год. Научно обосновано и в практике экономической деятельности доказано, что если рост ВВП превышает 3%, то это считается уровнем экономически стабильного положения и одной из точек роста развития экономики. Именно данная ситуация, сможет обеспечить РФ наиболее выгодные позиции на мировой экономической арене. В 2018 году увеличение показателя составило около 2%, а прогнозируемый рост ВВП в 2019 году ожидался до 2,1%.

Рассматривая ВВП России необходимо четко представлять структурирование данного показателя и возможности развития отдельных отраслей и направлений деятельности. На рисунке 3 представим отраслевую

структуре ВВП в 2018 году, определив приоритеты и отрасли, требующие дополнительных вложений для дальнейшего развития и функционирования.

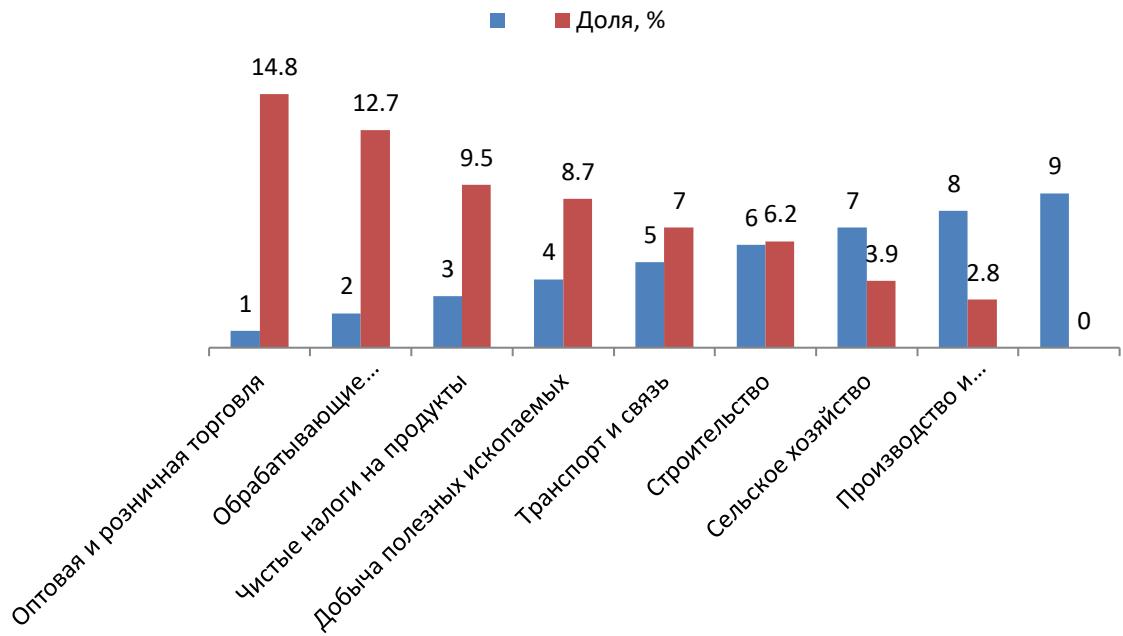


Рисунок 3 – Структура формирования ВВП России в 2018 году

Согласно прогнозу рост ВВП России на 2019 год будет обусловлен развитием трёх структур – промышленности, инвестициям и строительству, которое впервые вошло в список выгодных сфер финансирования. Развитие строительства позволяет привлекать и другие сферы – заводы по выпуску техники и стройматериалов.

Исследуя показатели номинального ВВП 15 лидирующих стран мира, следует отметить, что Россия отнесена на 15 место и граничит с такими странами как Канада и Южная Корея. Данная ситуация может рассматриваться не совсем однозначно, поскольку:

- по объему ВВП Россия достаточно близка к данным странам;
- наблюдаются различия в численности населения, Россия находится на уровне, превышающем Японию и Мексику.

Рассмотрим основные показатели социально-экономического развития различных стран, представив данные в таблице 4.

Таблица 4 - Показатели номинального ВВП 15 лидирующих стран мира по состоянию на 1 декабря 2018 г. с учётом их населения

| № п/п | Страна | ВВП,трлн. долл | Численность населения, млн. чел. |
|-----------|----------------|----------------|----------------------------------|
| 1 | США | 20,413 | 327,631 |
| 2 | Китай | 14,093 | 1430,075 |
| 3 | Япония | 5,167 | 126,255 |
| 4 | Германия | 4,212 | 89,792 |
| 5 | Великобритания | 2,936 | 66,040 |
| 6 | Франция | 2,925 | 67,348 |
| 7 | Индия | 2,848 | 1370,048 |
| 8 | Италия | 2,182 | 60,484 |
| 9 | Бразилия | 2,139 | 210,147 |
| 10 | Канада | 1,799 | 36,621 |
| 11 | Россия | 1,720 | 146,880 |
| 12 | Южная Корея | 1,693 | 51,446 |
| 13 | Испания | 1,506 | 46,700 |
| 14 | Австралия | 1,500 | 24,141 |
| 15 | Мексика | 1,212 | 130,527 |

На основании данных объема ВВП можно сделать вывод о том, что несмотря на меньшую плотность населения экономическое положение отдельных стран значительно лучше, чем в России.

Исследуя показатели социально-экономического положения России необходимо рассмотреть и отдельные расчетные значения формирования социальной государственной политики страны.

Реальные денежные доходы россиян по итогам 2019 года выросли на 0,8%, следует из данных Росстата. Пиковое значение было достигнуто в третьем квартале — 3,1%, в четвертом темпы прироста показателя замедлились до 1,1%.

По данным Росстата, с учетом единовременной денежной выплаты пенсионерам в январе 2017 г. в размере 5 тыс. рублей реальные располагаемые доходы населения в 2018 году снизились на 0,2% по сравнению с предыдущим годом (Таблица 5). Без учета данной выплаты значение показателя увеличилось на 0,1%. В целом за 5 лет реальное падение

доходов составило 10,8% от уровня 2013 года с учетом единовременной выплаты и 10,7% без ее учета.

Таблица 5 – Динамика доходов, заработной платы, пенсий и индекса потребительских цен

| Показатели | | 2013 год | 2014 год | 2015 год | 2016 год | 2017 год | 2018 год |
|----------------------------|-----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Доходы | Номинальные | 11,7 | 7,1 | 10,6 | 0,9 | 1,8 | 4,3 |
| | Реальные располагаемые | 4,0 | -0,7 | -3,2 | -5,8 | -1,6 | 0,1 |
| Заработка плата | Номинальная | 11,9 | 9,1 | 5,1 | 7,9 | 6,7 | 9,9 |
| | Реальная | 4,8 | 1,2 | -9,0 | 0,8 | 2,9 | 6,8 |
| Пенсия | Номинальная | 9,7 | 8,8 | 11,2 | 3,4 | 4,0 | 3,7 |
| | Реальная | 2,8 | 0,9 | -3,8 | -3,4 | 0,3 | 0,8 |
| Индекс потребительских цен | В среднем за январь-декабрь | 6,8 | 7,8 | 15,5 | 7,1 | 3,7 | 2,9 |
| | Декабрь к декабрю | 6,5 | 11,4 | 12,9 | 5,4 | 2,5 | 4,3 |

На основании представленных показателей следует, что доходы населения наибольшими темпами возрастили в период 2018 года, однако высоко и значение индекса потребительских цен за данный период.

При номинальном росте доходов населения в 2018 году в объеме 4,3% реальные расходы возросли лишь на 0,1% Рост номинальной заработной платы определен в пределах 9,9%, в то время как реальной 6,8% и т.д. Однако, наблюдается некоторые различия в заявленных тенденциях показателей, что наиболее наглядно можно продемонстрировать на рисунке 4.

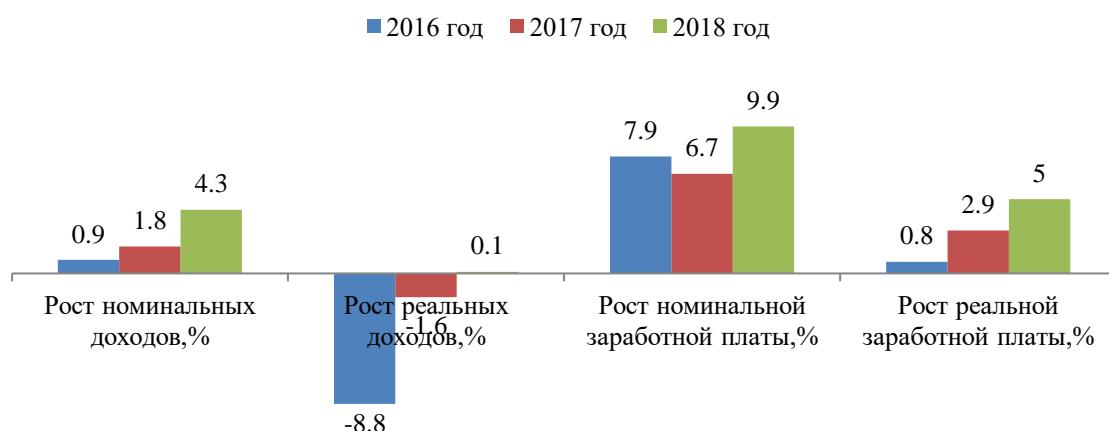


Рисунок 4 - Динамика доходов и заработной платы за 2016-2018 годы

Реализация социальной государственной политики имеет отражение и в формировании расходной части бюджета, поскольку социально-ориентированная экономика страны имеет четкую направленность на создание оптимальных условий развития регионов, отраслей и направлений деятельности.

На основании представленных показателей в таблице 6 следует заключить, что среди представленных показателей лишь расходы на социальную политику имеют отрицательную динамику. В то время как в общей сумме расходования средств они ежегодно превалируют. Так по состоянию на 2017 год общая сумма расходов на социальную политику составляла около 4,99 трлн. рублей в 2019 году лишь 4,89 трлн. рублей.

Таблица 6 – Расходы бюджета Российской Федерации за 2018 – 2019 год

| Показатели | 2017 год | 2018 год | 2019 год | Абсолютное изменение 2019г. к 2017г., (+;-) |
|---|----------|----------|----------|---|
| Социальная политика | 4,99 | 4,58 | 4,87 | -0,12 |
| Национальная оборона | 2,85 | 2,73 | 2,91 | +0,06 |
| Национальная экономика | 2,46 | 2,26 | 2,64 | +0,18 |
| Правоохранительная деятельность и нацбезопасность | 1,92 | 1,88 | 2,25 | +0,33 |
| Общегосударственные вопросы | 1,16 | 1,23 | 1,40 | +0,24 |
| Обслуживание государственного долга | 0,70 | 0,85 | 0,85 | +0,15 |
| Трансферты между бюджетами | 0,79 | 0,77 | 0,76 | -0,03 |
| Образование | 0,61 | 0,62 | 0,83 | +0,22 |
| Здравоохранение | 0,44 | 0,41 | 0,66 | +0,22 |
| Культура, кино | 0,09 | 0,09 | 1,13 | +1,04 |
| Охрана окружающей среды | 0,09 | 0,08 | 0,20 | +0,11 |
| Средства массовой информации | 0,08 | 0,07 | 0,08 | - |
| Физкультура и спорт | 0,09 | 0,06 | 0,06 | -0,03 |
| ЖКХ | 0,12 | 0,09 | 0,19 | +0,07 |

Исследуя направления вложения средств в целом, значительный интерес представляет их отражение на диаграмме (рисунок 5). Учитывая, что социальная политика занимает большую долю в структуре расходов бюджета ежегодно и относится к наиболее финансируемым статьям, достаточно актуален вопрос направления вложения средств.

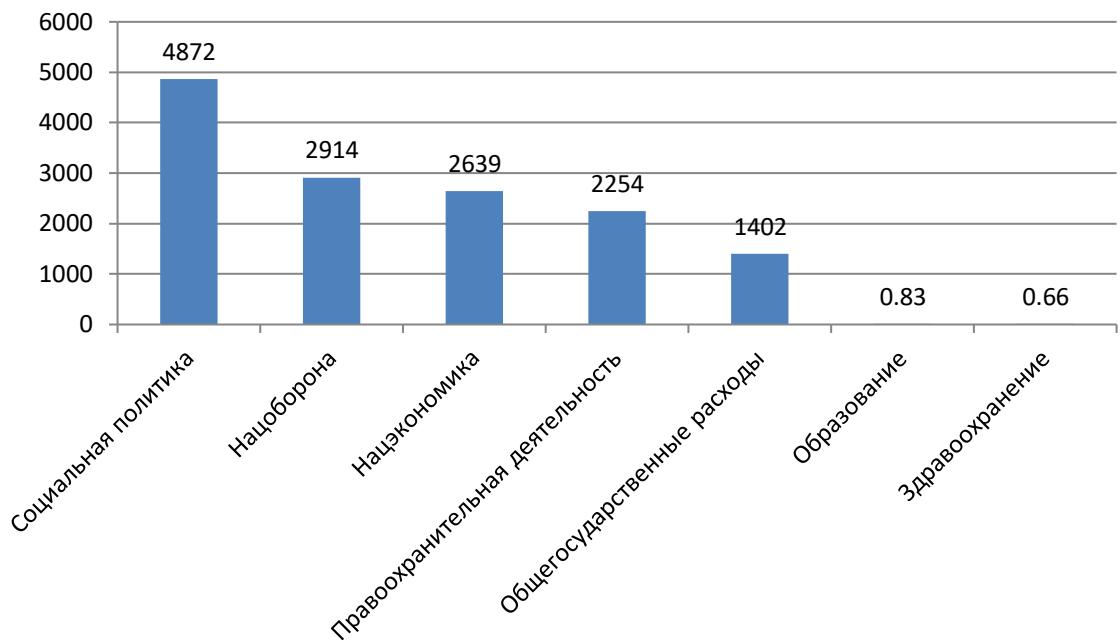


Рисунок 5 – Расходы бюджета Российской Федерации за 2019 год

Рассмотрим структуру вложения средств бюджета РФ, имеющих назначение «Социальная политика» в таблице 7.

Таблица 7 – Состав и структура расходов бюджета Российской Федерации за 2018 – 2019 год по направлению «Социальная политика»

| Показатели | 2017 год | | 2018 год | | 2019 год | |
|---|-------------|--------|-------------|--------|-------------|--------|
| | млн. руб. | % | млн. руб. | % | млн. руб. | % |
| Социальная политика | 4 991 986,3 | 100,00 | 4 581 795,4 | 100,00 | 4 872 765,4 | 100,00 |
| Пенсионное обеспечение | 3 596 788,8 | 72,07 | 3 162 182,3 | 69,02 | 3 248 466,2 | 66,67 |
| Социальное обслуживание населения | 13 329,1 | 0,27 | 17 876,8 | 0,39 | 18 313,8 | 0,38 |
| Социальное обеспечение населения | 941 151,8 | 18,85 | 935 542,1 | 20,44 | 1 059 716,9 | 21,74 |
| Охрана семьи и детства | 430 669,3 | 8,6 | 455 904,2 | 9,95 | 546 268,5 | 11,21 |
| Прикладные научные исследования в области социальной политики | 178,1 | 0,01 | 252,3 | 0,01 | | |
| Другие вопросы в области социальной политики | 9 869,2 | 0,2 | 10 037,6 | 0,01 | | |

На основании данных, представленных в таблице 7, следует, что:

- за 2017 – 2019 годы кардинальных изменений в структуре расходов организации не наблюдалось;

- наибольший удельный вес в структуре расходов на социальную политику занимает пенсионное обеспечение, их доля колеблется от 72,07% до 66,67 %;

- значительную долю занимают расходы на социальное обеспечение, их размер составлял от 18,85% до 21,74%.

Невелика доля расходов по направлениям «охрана семьи и детства», «Прикладные научные исследования в области социальной политики» и «Другие вопросы в области социальной политики» (рисунок 6).

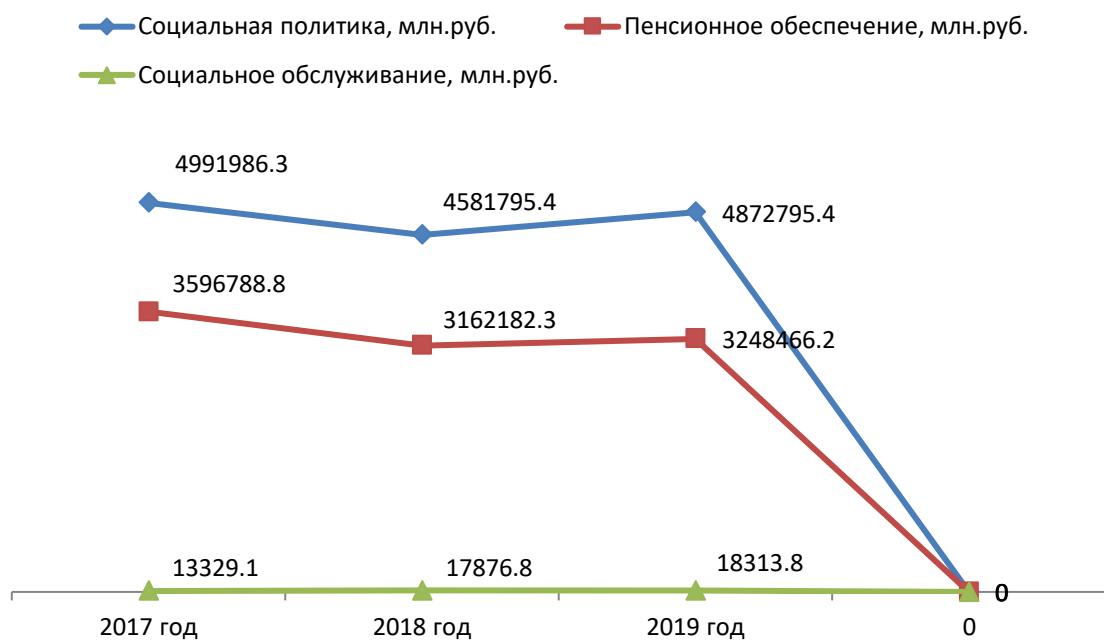


Рисунок 6 – Динамика расходов бюджета РФ по направлению «Социальная политика» за 2018 – 2019 годы

На основании данных, представленных на рисунке 5 наглядно видно, что наименьшее значение показатели расходования средств имели в 2018 году, в 2019 году наблюдается некоторое увеличение объемов расходования средств по направлению «социальная политика», «социальное обслуживание» и «пенсионное обеспечение».

Некоммерческие организации играют важную роль в общественной жизни любого государства, что обусловлено тем набором функций, который они выполняют [30, 31]. Из всей совокупности некоммерческих организаций

в России на первом месте находятся некоммерческие партнерства, затем фонды, далее ассоциации и союзы (рисунок 7).



Рисунок 7 – Число некоммерческих организаций по видам, на конец года (ед.) [32]

Как показывают данные рисунка 6 среди рассматриваемых видов некоммерческих организаций отмечается рост числа некоммерческих партнерств на 3477 единицы в 2018 году по сравнению с 2015 годом, а также фондов на 1057 единиц за тот же период времени. За исследуемый период значительно сокращается число ассоциаций и союзов на 1895 единицы.

Отметим, что некоммерческие организации с социальной ориентацией востребованы российским обществом. По данным Росстата, в 2018 г. в Российской Федерации действовало около 140 тыс. СОНКО, при этом их количество возросло с 2011 года на 41 тыс. Средняя численность работников, занятых в одной СОНКО (чел.) является стабильной на протяжении 2011-2018 гг. и составляет от 4 до 7 человек. С 2011 г. происходил рост устойчивый рост средней численности добровольцев, участвующих в деятельности СОНКО. В 2011 г. их было более 1 146 тыс. человек, в 2016 г. – 2 155 тыс. человек, в 2017 г. – 2 731 тыс. человек, в 2018 г. – 2 937,3 тыс. человек.

Проведем анализ показателей о количестве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. По состоянию на 31 декабря 2015 года в России было зарегистрировано 360,8 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что на порядок выше, чем в предыдущие два года. Для наглядности отобразим данные на рисунке 8.

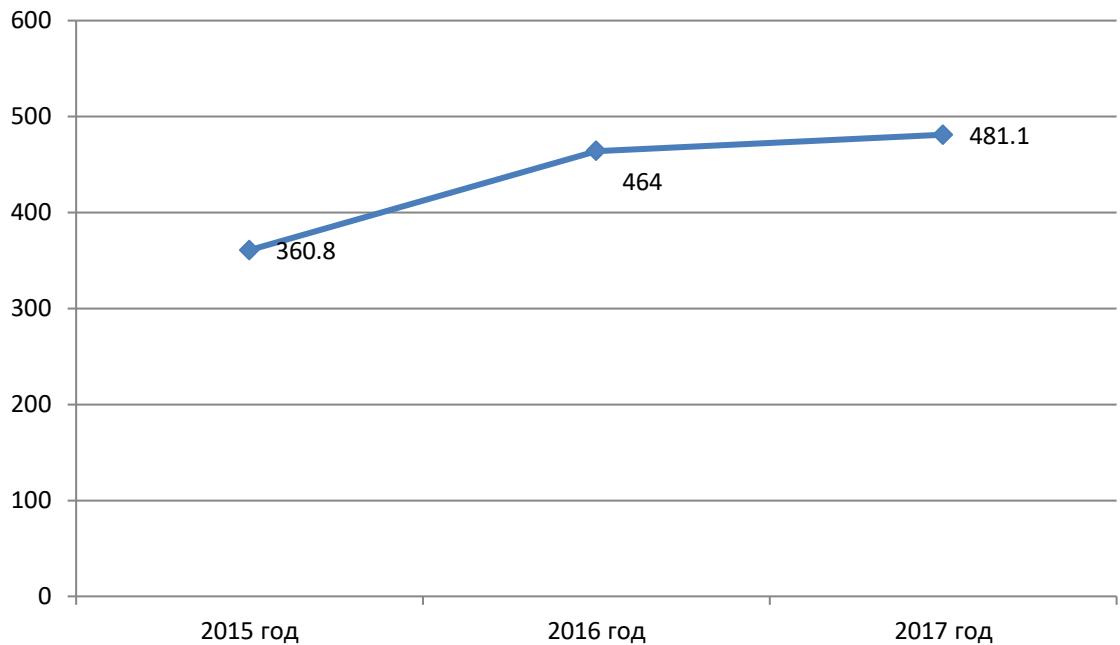


Рисунок 8 – Динамика численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей за 2015-2017 гг.

Как видим, динамика общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеет ярко выраженную тенденцию к увеличению, что позволяет прогнозировать дальнейший рост.

Анализируя уровень рождаемости в России, можно сделать вывод, что он очень низкий. С 2016 года в стране наблюдалось резкое падение рождаемости. Число родившихся в этом году было на 10 % меньше, чем за аналогичный период прошлого года, а в 2017-м рождаемость в России демонстрировала такой же по величине спад относительно 2016 г. За первые 3 месяца 2018 в России родились 391 тысяча человек, что меньше на 21 тысячу, чем за январь-март прошлого года. Согласно прогнозу Росстата, демографическая ситуация в стране продолжит ухудшаться, причем

миграционные потоки уже не смогут перекрыть естественной убыли населения.

2.2 Оценка эффективности реализации государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»

В качестве предмета оценки была выбрана государственная программа «Социальная поддержка граждан».

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) из главы 1.

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 А.

В государственной программе «Социальная поддержка граждан» выделяется 9 целевых индикаторов, изменение которых значительным образом скажется на эффективности реализации программы.

Также, имеется один целевой индикатор с наименьшим рангом, это «Численность неработающих пенсионеров, прошедших курс обучения

компьютерной грамотности в рамках софинансирования социальных программ субъектов Российской Федерации», человек в год.

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 |
| 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 |

Социальная поддержка граждан нацелена на обеспечение социальной удовлетворенности, в большинстве случаев, уязвимых категорий граждан.

Социальная удовлетворенность пенсионеров в повседневной жизни находится на уровне чуть более 30%, поэтому необходимо обратить внимание на помочь 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» рассчитывается по формуле (2):

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

Далее рассчитывается показатель оценки выполнения целевого индикатора по формуле (3):

$$I_j = 31,84\% \times 0,066 = 2,09,$$

В результате суммирования рассчитанного показателя по всем целевым индикаторам, получили интегральный показатель, равный 37,45. Данный показатель отражает степень достижения целевых индикаторов запланированному значению. На этом этапе уже можно проследить эффективность реализации программы. Государственная программа «Социальная поддержка граждан», за данный период реализовала свои цели 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%. 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 граждан» данное значение составляет 0,41.

Согласно таблице 7 можно сделать следующий вывод: государственная программа «Социальная поддержка граждан» не является эффективной, так как количественное значение оценки эффективности меньше 0,5.

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, недовыполнение 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.

Для более точной оценки воспользуемся методикой оценки эффективности, разработанной Михайловой А.А., которая может быть принята как единая для всех государственных программ, при этом она удовлетворяет требованиям уже применяемых на федеральном уровне методических рекомендаций и является простой для применения. Разработанная в методике учитывает степень достижения целей и решения задач государственной программы в целом и ее подпрограмм, эффективности использования средств бюджета и степень реализации мероприятий.

Общая эффективность и результативность государственной программы определяется по формуле (9):

$$\text{ЭП} = \left(\text{ПДЦ}^{\text{общ}} + \frac{\sum_{i=1}^M \text{ПДЦ}_i^{\text{Пр}}}{K} \right) \times \left(1 - \frac{3^\Phi}{23^\Pi} \right), \quad (9)$$

где:

К – число подпрограмм государственной программы,

$\Pi\Delta\Psi^{\text{общ}}$ – значение показателя степени достижения целей и решения задач государственной программы в целом;

$\Pi\Delta\Psi_i^{\text{пр}}$ – значение показателя степени достижения целей и решения задач i -й подпрограммы;

Z^{Π} – плановый объем затрат на реализацию программы;

Z^{Φ} – фактический объем затрат на реализацию программы.

Коэффициент $\left(1 - \frac{Z^{\Phi}}{Z^{\Pi}}\right)$ отвечает за степень эффективности использования средств при реализации программы.

$$\mathcal{E}\Pi = 0,955 + \frac{0,928+0,592+0,424+0,963+0,165+0,695}{6} \times 1 - \frac{2024546121,8}{2 \times 2076776159,6} = 0,8$$

Оценка степени достижения целей и решения задач государственных программ согласно данной формуле происходит на основе показателей и индикаторов результативности государственных программ. Показатели степени достижения целей и решения задач государственной программы в целом рассчитывается по формуле (10):

$$\Pi\Delta\Psi^{\text{общ}} = \frac{1}{n} \sum_{k=1}^n I_k^{\text{общ}}, \quad (10)$$

где:

$\Pi\Delta\Psi^{\text{общ}}$ – значение показателя степени достижения целей и решения задач государственной программы в целом;

n – число показателей (индикаторов) достижения целей и решения задач государственной программы;

$I_k^{\text{общ}}$ – соотношение фактического и планового значения k -го показателя (индикатора) достижения целей и решения задач программы.

$$\Pi\Delta\Psi^{\text{общ}} = \frac{1}{2} \times \left(\frac{100}{100} + \frac{99,85}{99,9} \right) = 0,955$$

Аналогичным образом и для подпрограмм оценка степени достижения целей и решения задач подпрограмм государственной программы учитывает показатели (индикаторы) эффективности государственной программы, показатели степени реализации мероприятий и достижения ожидаемых

непосредственных результатов их реализации и рассчитывается согласно формуле (11):

$$\text{ПДЦ}_i^{\text{Пр}} = \frac{1}{n_i} \sum_{k=1}^{n_i} I_k^{\text{Пр}i}, \quad (11)$$

где:

$\text{ПДЦ}_i^{\text{Пр}}$ – значение показателя степени достижения целей и решения задач i -й подпрограммы;

n_i – число показателей (индикаторов) i -й подпрограммы;

$I_k^{\text{Пр}i}$ – соотношение фактического и планового значения k -го показателя (индикатора) достижения целей и решения задач i -й подпрограммы.

Таким образом, значение показателя ЭП, большее или равное 1, будет говорить об эффективной реализации программы.

$$\text{Подпрограмма 1: } \text{ПДЦ}_i^{\text{Пр}} = \frac{1}{2} \times \left(\frac{100}{100} + \frac{100}{100} + \frac{9,3}{8,5} + \frac{29,9}{48} \right) = 0,928$$

$$\text{Подпрограмма 2: } \text{ПДЦ}_i^{\text{Пр}} = \frac{1}{7} \times \left(\frac{1,5}{1,5} + \frac{88,1}{100} + \frac{22,6}{18} + \frac{38}{35} \right) = 0,592$$

$$\text{Подпрограмма 3: } \text{ПДЦ}_i^{\text{Пр}} = \frac{1}{11} \times \left(\frac{1,504}{1,63} + \frac{91,21}{102,5} + \frac{71,61}{82,8} + \frac{89,5}{88,7} + \frac{61\ 582}{53\ 921} + \frac{124\ 632}{68\ 000} + \frac{100}{100} \right) = 0,695$$

$$\text{Подпрограмма 4: } \text{ПДЦ}_i^{\text{Пр}} = \frac{1}{8} \times \left(\frac{50}{50} + \frac{82}{82} + \frac{279}{200} \right) = 0,424$$

$$\text{Подпрограмма 5: } \text{ПДЦ}_i^{\text{Пр}} = \frac{1}{8} \times \left(\frac{31,52}{57,52} + \frac{18}{18} + \frac{53}{53} + \frac{679,3}{679,3} + \frac{12}{12} + \frac{9,4}{8} + \frac{22,2}{11,2} \right) = 0,963$$

$$\text{Подпрограмма 6: } \text{ПДЦ}_i^{\text{Пр}} = \frac{1}{3} \times \left(\frac{0,0001}{0,0002} \right) = 0,165$$

В соответствии с критериями оценивания по программе «Социальная поддержка граждан» полученный результат общей оценки эффективности менее нормативного значения ($1 > 0,8$), это означает, что программа неэффективна.

2.3 Анализ бюджетных рисков, присущих процессам формирования 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 государственной управлении. 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. 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 планирования 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, возрастают потребность в дополнительных бюджетных ассигнованиях, при разработке бюджета на очередной финансовый год. 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. Что 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 объеме, который был запланирован в начале периода, что позволит ответственным исполнителям быстро реагировать на незапланированные ситуации и решать вопрос их финансирования. Что сократит объем незапланированных расходов на программы и способствует 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 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

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 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 требует пересмотра структуры управления и перераспределения полномочий органов государственной власти.

[изъято 3 глава]

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 формировании, 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 из 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.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса: федер. закон от 07.05.2013 №104-ФЗ // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

2 Звягинцев, П.С. Программно-целевой метод планирования как основа создания новой индустриализации России [Текст] / П.С. Звягинцев // Вопросы экономики и права. - 2013. - № 9. - С. 41-46.

3 Попков, С.Ю. Принципы и методы планирования и прогнозирования доходов бюджета [Текст] / С.Ю. Попков // Бизнес в законе. - 2011. - № 6. - С. 215- 217.

4 Тушов, А.А. Целевые программы в системе государственного регулирования экономики [Текст] / А.А. Тушов // Экономические науки. - 2012. - № 3 (88). - С. 151-154.

5 Андреева, О.В. Программно-целевое бюджетирование в системе социальной защиты населения в регионе [Текст] / О.В. Андреева, А.А. Суховеева // Экономические науки. - 2012. - № 7 (92). - С. 105-109.

6 Ковалева, Т.М. Инструменты программно-целевого метода бюджетного планирования [Текст] / Т.М. Ковалева // Вестник Самарского государственного экономического университета. - 2014. - № 11 (121). - С. 114-118.

7 Технология подготовки программного бюджета [Текст] / М.П. Афанасьев [и др.] // Финансовый журнал. - 2010. - №. 3. – С. 5-18.

8 Шаш, Н.Н. Формирование федерального бюджета Российской Федерации на основе государственных программ: диагностика проблем [Текст] / Н.Н. Шаш, А.И. Бородин, А.А. Татуев // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л. Хетагурова. Общественные науки. - 2013. - № 4. - С. 507-514.

9 Яруллин, Р.Р. Реализация программно-целевого формирования бюджетов субъектов Российской Федерации [Текст] / Р.Р. Яруллин // Актуальные проблемы экономики и права. - 2014. - № 4. - С. 215-221.

10 Терентьева, И.В. Проблемы и перспективы внедрения программного бюджетирования в России [Текст] / И.В. Терентьева, Е.В. Лисина // Современная экономика: проблемы, тенденции, перспективы. - 2012. - № 6. - С. 2-7.

11 Шаш, Н.Н. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политики России [Текст] / Н.Н. Шаш, А.И. Бородин, А.А. Татуев // TERRA ECONOMICUS. - 2013. – Т. 11. - № 4, ч. 2. - С.145-152.

12 Князева, Е.Г. Программно-целевой подход к формированию и реализации финансового обеспечения нового качества жизни граждан России [Текст] / Е.Г. Князева, С.Д. Львова // Экономика и предпринимательство. - 2015. - № 10, ч. 2. - С. 669-671.

13 Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. №588 // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс»

14 О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

15 Большой энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А.М. Прохоров. - Изд. 2-е, перераб. и доп. - Москва : Норинт, 2004. – 1456 с

16 Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147552/ (дата обращения: 18.06.2016).

17 Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ утвержден постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (с дополнениями и изменениями).

18 Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

19 Никитина, А. Х. Сравнительный анализ методов оценки эффективности бюджетных / А. Х. Никитина // Экономические науки– 2015. – № 9 – С. 74–78.

20 Бюджетирование, ориентированное на результат: цели и принципы / ECORYS – NET. М., 2002.

21 Приказ Министерства экономического развития Новосибирской области от 9.11.2012 № 110 «Об утверждении методических рекомендаций»

22 Масграйв Р.А., Масграйв П.Б. Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес Атлас, 2009.

23 Андреев, А.Г. К истории становления государственного финансового контроля в России. – М.: Экономическая газета, 2014. – С. 102

24 Глухова Е. М. Основы финансового контроля в России // Молодой ученый. – 2017. – №28. – С. 52

25 Громова, С.В. Проблемы организации внутреннего контроля // Молодой ученый. – 2016. – № 18. – С. 240.

26 Шепелев Д. Р. Государственный финансовый контроль в России: проблемы и перспективы [Текст] // Экономическая наука и практика: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Чита, апрель 2017 г.). – Чита: Издательство Молодой ученый, 2017. – С. 53.

27 Становихина, А. М. Программно-целевой метод планирования бюджета в Российской Федерации: плюсы и минусы // Молодой ученый. – 2017. – №37. – С. 66-67.

28 Петраков М.А., Шестерик Е.А. Государственные программы: формирование и реализация // Молодой ученый. – 2016. – №30. – С. 250.

29 Интернет-журнал Вестник Евразийской науки [Электронный ресурс] URL: <https://esj.today> (дата обращения: 11.11.2019)

30 Мирончук В.А., Хутыз Б.И. // Экономика и предпринимательство. - 2017. – №12-4. – С. 855-857.

31 Прохорова В.В., Клочко Е.Н. Кластеры компетенций как драйверы инновационного развития экономики региона // Вестник Института дружбы народов Кавказа. Теория экономики и управления народным хозяйством. - 2017. - № 2 (42). - С. 11.

32 Российский статистический ежегодник – 2018. – М.: Росстат, 2019. – 694 с.

33 Афанасьев М.П. Технология подготовки программного бюджета/ М.П. Афанасьев, Б.И.Алехин, А.И. Кравченко, П.Г. Крадинов// Академия бюджета и казначейства. Финансовый журнал – 2010. – № 3//Режим доступа: <http://elibrary.ru>.

34 Бреусова А.Г. Оценка эффективности государственных программ/ А.Г. Бреусова//Вестник Омского университета. – 2015. № 2. с. 128. – 136 //Режим доступа: <http://elibrary.ru>.

35 Савельева Ю.В. Концепция программного бюджетирования: проблемы и перспективы внедрения/ Ю.В. Савельева, М.Ю. Савельева// Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2014. № 11 (71). с. 33. – Режим доступа: <http://elibrary.ru>.

36 Поляк Г.Б. Бюджетная система России/Г.Б. Поляк. – Москва. – с. 702.

37 Рыкова И.Н. Совершенствование подходов к системе оценки эффективности государственных программ Российской Федерации/ И.Н. Рыкова, Т.В. Фокина// Финансы, денежное обращение, кредит. – 2014. №9-10. с. 64-73. – Режим доступа: <http://elibrary.ru>.

38 Целевые бюджетные программы: теория и практика: монография / С.Н. Макарова. – Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2012. – 188 с.

39 Юрков Д.В. Практика применения программно-целевого метода формирования регионального бюджета на примере Архангельской области/

Д.В. Юрков// Вестник МИУ. – 2015. № 1-2 (131-132). с. 89-110. – Режим доступа: <http://elibrary.ru>.

40 Михайлова А.А. Программно-целевой метод государственного регулирования предоставления бюджетных услуг в социальной сфере // Материалы Международного молодежного научного форума «Ломоносов-2012» / Отв. ред. А.И. Андреев, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов, М.В. Чистякова. [Электронный ресурс]. – М.: МАКС Пресс, 2012.

41 Михайлова А.А. Формирование бюджетной стратегии на региональном и муниципальном уровне // На пути к результату: сборник статей / Ред.- сост. В.В. Климанов. М.: ИРОФ, 2012, с.112-123.

42 Болонин А.И., Быстров О.Ф. Мониторинг выполнения государственных программ с использованием индикаторных функций // Вестник АКСОР. № 4/2015 (36). С. 80-85.

43 Бурыкин А.Н. Программно-целевой подход в управлении социально-экономическим развитием региона [Текст]: автореф. диссертации на соискание ученой степени канд. экон. наук: 08.00.05 / Д.В. Баснак. М., 2000. - 23 с.

44 Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. - М.: Финансовый контроль, 2005.

45 Жукова А.Г., Серкова К.Я. Мировые модели и стандарты управления государственными программами: концепция нового государственного управления // Налоги. 2015. № 6. – С. 19-22.

46 Клишина М.А., Михеев В.В. Региональный подход к оценке эффективности государственных программ. Взгляд со стороны // Бюджет, 2013. - № 5.

47 Лавров А.М. Бюджетная реформа в России: от управления затратами к управлению результатами. - М: КомКнига, 2005.- 556 с.

48 Логинов И.Н. Актуальные вопросы оценки результативности целевых программ // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2011.

49 Логинов И.Н. Определение взаимосвязи показателей эффективности целевых программ и индикаторов результативности исполнительных органов власти территории // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2012.

50 Логинов И.Н. Особенности разработки и взаимодействия долгосрочных и ведомственных целевых программ // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. 2012.

51 Логинов И.Н. Реформа государственного управления: классификация показателей (индикаторов) результативности управления // Актуальные проблемы экономики, управления и права. Выпуск 4. Материалы IV-й научно-практической конференции, Коломна, 2009.

52 Логинов И.Н., Перфильев С.В., Горбова О.Ю. Определение области эффективного применения долгосрочных и ведомственных целевых программ // Вестник РГРТУ, Рязань, вып.4, 2010. С. 116-118

53 Arruabarrena, I., Paúl, J. Early Intervention Programs for Children and Families: Theoretical and Empirical Bases Supporting their Social and Economic Efficiency // Psychosocial Intervention. - № 21.- August 2012. – P. 117-127.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Показатели оценки мероприятий государственной программы

Таблица А – Показатели оценки эффективности государственной программы

| 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 | 99,55 | 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 | 4 | 0,0526 | 35,00 | 35,00 | 35,00 |

| | | | | | |
|--|---|--------|----------|----------|----------|
| проведена независимая оценка качества оказания услуг в отчетном году, в общем количестве организаций социального обслуживания, % | | | | | |
| 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 |
| 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 семью, 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 | 50000,00 | 30927,00 | 50000,00 |

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ».
Институт экономики, управления и природопользования
Кафедра финансов

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

И.С. Ферова

«24» июня 2020 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

направление 38.03.01 «Экономика»
профиль 38.03.01.03.07 «Финансы и кредит: государственные и
муниципальные финансы»

Совершенствование методики оценки эффективности реализации
государственных программ в РФ

Научный
руководитель
Кузьмина

подпись, дата

канд. экон. наук, доцент И. Г.

должность, ученая степень

Консультант

подпись, дата

старший преподаватель

С.А. Козлова

должность, ученая степень

Выпускник

Ю.Р. Цеплит

Красноярск 2020