

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи



МУЛЕНДЕЕВА ЛАРИСА НИКОЛАЕВНА

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Специальность 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель
Ковалева Татьяна Михайловна,
доктор экономических наук,
профессор

Самара 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
1 Теоретические основы программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации.....	11
1.1 Методологические основы бюджетного планирования.....	11
1.2 Содержание программно-целевого бюджетирования.....	24
1.3 Проблемы оценки эффективности программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ в современных условиях.....	40
2 Анализ программно-целевого бюджетирования в Самарской области.....	52
2.1 Развитие нормативно-правового обеспечения программно-целевого бюджетирования в регионе.....	52
2.2 Оценка современного состояния программно-целевого бюджетирования в Самарской области.....	61
2.3 Анализ разработки и реализации государственных программ Самарской области как инструмента программно-целевого бюджетирования в субъекте РФ.....	69
3 Направления совершенствования программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации.....	81
3.1 Факторы, влияющие на развитие программно-целевого бюджетирования на региональном уровне	81
3.2 Разработка модели развития программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ	91
3.3 Совершенствование методических подходов к оценке результативности программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ	100
Заключение	112
Список литературы	119
Список условных обозначений	136

Приложения	137
Приложение А Сравнительная характеристика подходов к оценке эффективности государственных программ в РФ	137
Приложение Б Сравнительная характеристика различных редакций паспорта программы «Развитие жилищного строительства в Самарской области», утвержденной правительством Самарской области до 2020 г.	139
Приложение В Анализ формулирования задач государственной программы «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года	157
Приложение Г Результаты реализации государственной программы «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года в 2014 г.	163
Приложение Д Результаты реализации государственной программы «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года в 2015 г.	166
Приложение Е Результаты реализации государственной программы «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года в 2016 г.	169
Приложение Ж Факторы, повлиявшие на ход реализации программы «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года в 2014 г.	172
Приложение И Факторы, повлиявшие на ход реализации программы «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года в 2015-2016 гг.	175
Приложение К Расчет бюджетной обеспеченности программ регионов России	179

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность диссертационного исследования. Экономика современной России развивается в условиях санкционного давления, высокой зависимости от внешнеэкономической конъюнктуры и неблагоприятного состояния мировых товарных и финансовых рынков, что подрывает макроэкономическую устойчивость и финансовую независимость страны. В подобной ситуации возрастает необходимость рационального распределения средств государства на его социально-экономическое развитие и обеспечения эффективности осуществления бюджетных затрат. В системе управления общественными финансами перед Российской Федерацией стоит задача поиска направлений повышения эффективности расходов бюджетов и их оптимизации в соответствии с приоритетными направлениями развития экономики и социальной сферы.

Практика государств показывает, что рост эффективности бюджетных расходов обеспечивается посредством программно-целевого бюджетирования (ПЦБ), которое предполагает осуществление государственных затрат с целью достижения конкретных количественных результатов, предусмотренных в соответствующих государственных программах. Определенных успехов в этом отношении добились США, Франция, Германия, Норвегия, Чехия и другие страны, опыт которых полезен при внедрении новых методов бюджетного планирования в России.

На протяжении последних лет целью бюджетной политики нашей страны являлось внедрение программно-целевого метода планирования государственных расходов. Однако переход к программно-целевому бюджетированию является довольно сложным процессом, который требует перестройки системы государственного управления и организации бюджетного процесса, усиления автономии и ответственности министерств и ведомств, участвующих в реализации государственных программ. Ключевой остается проблема

совершенствования программно-целевого бюджетирования с целью повышения его результативности, что определяет актуальность темы диссертации.

При правильной организации программно-целевого бюджетирования повышается качество управления бюджетными средствами, существенно упрощаются процессы формирования, реализации и мониторинга государственных программ, возрастает результативность осуществления государственных расходов.

Степень разработанности проблемы. Теоретическим исследованиям в области бюджетной политики и осуществления бюджетного планирования посвятили свои научные и учебно-методические труды отечественные экономисты Д.А. Аллахвердян, А.М. Александров, Н.В. Бакша, С.В. Барулин, Э.А. Вознесенский, Л.А. Дробозина, Т.М. Ковалева, Г.Б. Поляк, С.Ю. Попков, Г.К. Шеховцов и др.

Теоретические и практические аспекты программно-целевого бюджетирования отражены в работах известных зарубежных и российских исследователей: Б.И. Алехина, О.В. Андреева, М.П. Афанасьева, О.В. Богачевой, А.И. Бородина, П.Ф. Друкера, П.С. Звягинцева, Н.Г. Ивановой, Е.Г. Князевой, А.М. Лаврова, Е.В. Лисиной, П. Пирра, М. Робинсона, А.А. Суховеевой, А.А. Татуева, И.В. Терентьевой, А.А. Тушова, В. Хирша, Н.Н. Шаш, Р.Р. Яруллина, О.К. Ястребовой и др. Их научные разработки позволили определить экономическое содержание программно-целевого бюджетирования в современных условиях.

Вопросы эффективности программно-целевого бюджетирования и, в частности, государственных программ рассматриваются в трудах С.В. Барулина, А.Г. Бреусовой, И.Н. Ильиной, М.А. Клишиной, М.Е. Косова, Р.А. Кочкарова, В.С. Кусмарцевой, В.В. Курченкова, К.К. Логинова, А.И. Мастерова, В.В. Михеева, И.Н. Рыковой, Т.В. Фокиной, С.В. Фруминой, В.Ф. Шарова и др.

Однако глубокий анализ теории и практики программно-целевого бюджетирования показал, что в данной области остается множество нерешенных проблем. В частности, не определено содержание программно-целевого

бюджетирования; отсутствуют исследования, характеризующие этапы программно-целевого бюджетирования; не систематизированы факторы, оказывающие влияние на развитие ПЦБ; нет единых методических подходов к оценке эффективности программно-целевого бюджетирования. Все вышеперечисленное свидетельствует об актуальной необходимости дальнейшего исследования вопроса совершенствования программно-целевого бюджетирования в современных условиях.

Цель исследования заключается в развитии научных основ программно-целевого бюджетирования и в разработке практических рекомендаций по его совершенствованию в современных условиях.

В соответствии с указанной целью в диссертации ставятся следующие задачи:

- рассмотреть методологические основы бюджетного планирования;
- определить содержание программно-целевого бюджетирования;
- выявить проблемы оценки эффективности программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации в современных условиях;
- провести анализ развития программно-целевого бюджетирования в Самарской области;
- определить факторы развития программно-целевого бюджетирования на региональном уровне;
- разработать модель развития программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации;
- усовершенствовать методические подходы к оценке результативности программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации.

Область исследования. Диссертация выполнена по специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит паспорта специальностей ВАК (экономические науки); область исследования – «Финансы», раздел 2 «Общегосударственные, территориальные и местные финансы»: п. 2.3 «Теория, методология, методика финансового планирования на уровне государства и муниципальных образований», п. 2.4 «Бюджетное и налоговое прогнозирование и

планирование в рыночной экономике», п. 2.8 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов».

Объектом исследования является программно-целевое бюджетирование.

Предметом исследования выступают экономические отношения, возникающие в процессе совершенствования программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации.

Методологическую и теоретическую основу исследования составили: научные труды отечественных и зарубежных экономистов в области исследования программно-целевого бюджетирования и его совершенствования; монографии, материалы научно-практических конференций, публикации в периодических изданиях.

В диссертационной работе использовались общенаучные методы исследования: методы системного и сравнительного анализа, методы группировки и факторного анализа; методы экономико-статистического анализа, методы экспертных оценок и др.

Информационную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные и региональные законы и подзаконные акты, регулирующие реализацию и оценку эффективности программно-целевого бюджетирования, статистические, расчетные и аналитические материалы министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области, министерства управления финансами Самарской области, министерства строительства Самарской области, министерства сельского хозяйства и продовольствия Самарской области, министерства образования и науки Самарской области, а также данные, размещённые в Интернете на официальных сайтах органов государственной власти Российской Федерации и Самарской области.

Научная новизна результатов исследования заключается в развитии научных основ программно-целевого бюджетирования и в разработке практических рекомендаций по его совершенствованию.

Научная новизна диссертационного исследования отражается в его следующих научных результатах.

1. Раскрыто содержание программно-целевого бюджетирования исходя из определения его методологической основы в условиях, когда программно-целевой метод является основополагающим в бюджетном планировании, ориентированном на результативность (с. 24-31).

2. Предложено уточненное определение программно-целевого бюджетирования, под которым понимается 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. Данное определение соответствует современным научным представлениям и практике программно-целевого бюджетирования в России (с. 27).

3. Сформулирован алгоритм программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации, включающий в себя следующие этапы: составление перечня государственных программ в соответствии с приоритетами социально-экономического развития субъекта РФ, утверждение основных параметров программ; определение целей, задач, комплекса мероприятий, их сроков и этапов проведения, а также участников, ресурсного обеспечения, показателей реализации государственных программ; определение финансовых возможностей бюджета субъекта РФ, прогнозирование показателей финансового обеспечения государственных программ на период их действия; утверждение объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ субъекта РФ в очередном финансовом году и в плановом периоде; оценка эффективности расходования бюджетных средств, принятие решения о необходимости дальнейшей реализации государственных программ. Алгоритм обеспечивает прозрачность и результативность программно-

целевого бюджетирования и отражает логическую последовательность всех его основных этапов (с. 58-61).

4. Создана модель развития программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации, учитывающая финансовые, организационно-методологические, нормативно-правовые факторы и позволяющая выявить направления совершенствования программно-целевого бюджетирования, повысить его результативность (с. 91-99).

5. Разработаны методические рекомендации по оценке результативности программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации на основе предложенных показателей «бюджетная обеспеченность программ» и «коэффициент бюджетной обеспеченности программ». Первый показатель характеризует распределение расходов бюджетов по государственным программам в расчете на душу населения. Второй показатель позволяет представить типологию регионов в зависимости от степени результативности расходования бюджетных ресурсов на реализацию государственных программ (с. 101-107).

Теоретическая значимость результатов исследования заключается в развитии научных основ бюджетного планирования в части расширения представлений о содержании программно-целевого бюджетирования и алгоритма его реализации.

Практическая значимость исследования заключается в возможности применения его основных выводов и рекомендаций в целях совершенствования программно-целевого бюджетирования и повышения его результативности на региональном уровне.

Апробация работы. Основные теоретические и практические положения диссертации докладывались на Международной заочной научно-практической конференции «Наука XXI века: актуальные направления развития» (Самара, 2015 г.), I Международной научно-практической конференции «Современные проблемы развития фундаментальных и прикладных наук» (Прага, 2016 г.), Международной научно-практической конференции «Закономерности и

тенденции инновационного развития общества» (Волгоград, 2018 г.), Международной научно-практической конференции «Динамика взаимоотношений различных областей науки в современных условиях» (Челябинск, 2018 г.).

Ряд положений, содержащихся в диссертации, используется в практике бюджетного планирования министерства управления финансами Самарской области, а также финансового отдела Администрации муниципального района Шенталинский Самарской области, что подтверждено справками о внедрении результатов исследования в практическую деятельность.

Результаты диссертационного исследования применяются в учебном процессе кафедры финансов и кредита ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет» при преподавании дисциплин «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Бюджетный менеджмент».

Публикации. Основные положения и результаты исследования нашли отражение в 8 публикациях автора общим объемом 2,95 печ. л., в том числе 4 статьи опубликованы в ведущих российских изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура и объем диссертации. Сформулированная цель исследования, совокупность поставленных задач определили логическую структуру работы. Диссертация состоит из введения, трех глав (деяти параграфов), заключения, списка литературы и 9 приложений. Результаты исследования представлены в 11 таблицах и 11 рисунках.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Методологические основы бюджетного планирования

Абсолютно все сферы общественной жизни подвержены планированию.

Планирование представляет собой определение целей и показателей деятельности экономического субъекта в будущем, а также постановку задач и обоснование необходимых для их решения ресурсов. Одним из видов планирования является финансовое планирование.

Проф. М.В. Романовский и проф. О.В. Врублевская рассматривают финансовое планирование как управленческую деятельность [137]. Целью данной деятельности является достижение баланса и определенных пропорций в движении финансовых ресурсов. Объектом финансового планирования выступают финансовые ресурсы экономического субъекта в разрезе количества и качества формируемых доходов, состава и структуры их источников, направлений расходования [135, с. 14].

Проф. Е.Г. Князева, проф. Л.И. Юзвович и другие исследователи определяют финансовое планирование как целенаправленную деятельность различных экономических субъектов – государства, хозяйствующих субъектов и пр. – по обоснованию эффективности социальных и экономических решений с точки зрения их обеспеченности финансовыми ресурсами, оптимизации производимых расходов и достижения положительных результатов [131, с. 40].

Финансовое планирование выполняет роль инструмента в процессе управления финансами как на государственном, так и на частнохозяйственном уровне. Основным финансовым планом при финансовом планировании в

общественном секторе является бюджет. В связи с этим важнейшим составным элементом финансового планирования на уровне государства выступает бюджетное планирование.

В настоящее время в научной литературе отсутствует единый подход к трактовке сути бюджетного планирования.

Так, проф. А.М. Александров определяет бюджетное планирование как «централизованное распределение и перераспределение стоимости валового общественного продукта и национального дохода между звеньями бюджетной системы на основе социально-экономической программы развития страны в процессе составления и исполнения бюджетов и внебюджетных фондов» [64, с. 14]. Схожее определение дает проф. Л.А. Дробозина, которая под бюджетным планированием понимает процесс перераспределения «ВВП и национального дохода между звеньями финансовой системы на основе общенациональной социально-экономической программы развития страны в процессе составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» [108, с. 81]. Н.В. Бакша рассматривает бюджетное планирование как перераспределение финансовых ресурсов между различными уровнями бюджетной системы страны. Содержание бюджетного планирования, по мнению экономиста, заключается в разработке методологии формирования бюджетов и других финансовых планов, а также их исполнение [69, с. 44].

Особенностью приведенных выше определений является то, что экономисты выделяют в бюджетном планировании два аспекта: составление бюджета и исполнение бюджета. Подобное понимание бюджетного планирования было сформировано в советское время отечественными экономистами, среди которых можно назвать Г.К. Шеховцова [144], Д.А. Аллахвердяна [65], Э.А. Вознесенского [63] и др.

Мы же полностью разделяем иной подход, согласно которому основу бюджетного планирования составляет только процесс формирования бюджетов, исполнение же бюджетов рассматривается как этап бюджетного процесса [94, с. 70]. Сторонниками данного подхода являются проф. Т.М. Ковалева и проф.

С.В. Барулин. Экономисты понимают под бюджетным планированием «инструмент управления бюджетной системой и межбюджетными отношениями при составлении бюджетов на основе принципов и методов, исходящих из бюджетной политики государства» [93, с. 166].

Украинские экономисты Л.В. Панкевич и М.А. Зварич наиболее полно, на наш взгляд, раскрывают суть бюджетного планирования как совокупности организационно-технических, методических и методологических мероприятий на стадиях составления, рассмотрения и утверждения бюджетов, реализуемых с целью определения их величины и источников формирования, а также направлений использования средств бюджетов для обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны [110].

В методических разработках Минфина РФ сущность бюджетного планирования аналогично сводится к составлению, рассмотрению и утверждению бюджета [107]. Бюджетное планирование при этом трактуется как процесс определения величины бюджетных средств, которые можно аккумулировать в качестве доходов, как процесс расходования ресурсов, осуществления заимствований [132].

Говоря о значении бюджетного планирования, отметим, что оно играет важнейшую роль в управлении финансовой системой страны: благодаря такому планированию формируются необходимые пропорции в распределении общественного продукта между различными отраслями экономики и территориями, обеспечиваются финансовыми ресурсами важнейшие направления экономической деятельности, реализуется единая государственная финансовая политика.

Процесс бюджетного планирования направлен на решение важных социально-экономических задач, в числе которых:

- 1) определение полноты источников финансовых ресурсов бюджетов. В ходе бюджетного планирования устанавливается общая потребность государства в финансовых ресурсах, необходимых для выполнения мероприятий социально-экономического развития общества;

2) достижение максимальной эффективности в распределении бюджетных ресурсов. Бюджетные ассигнования должны соответствовать плану социально-экономического развития территории и способствовать росту эффективности общественного воспроизводства в целом;

3) направление бюджетных ресурсов на обеспечение пропорционального и динамичного развития общества на основе выявления возможных диспропорций общественного развития;

4) обеспечение прозрачности и контроля за финансово-хозяйственной деятельностью экономических субъектов с целью соблюдения целевого использования и режима экономии бюджетных средств, а также полноты исполнения обязательств по налогам и сборам;

5) формирование необходимых резервов, дающих возможность обеспечить бесперебойное финансирование плановых мероприятий и маневрировать денежными средствами для покрытия временных кассовых разрывов.

Общепринятой является классификация типов бюджетного планирования:

1) по уровню управления экономикой:

– макроэкономическое бюджетное планирование (на уровне Российской Федерации);

– территориальное (на уровне субъектов Российской Федерации);

– местное (на уровне муниципалитетов);

– микроэкономическое (на уровне бюджетных организаций).

2) по периоду действия:

– долгосрочные планы – 10 и более лет;

– среднесрочные планы – 3-5 лет;

– текущие планы – 1 год [93, с. 166].

Процесс бюджетного планирования тесно связан с методологией планирования.

В научной литературе можно встретить разнообразные определения методологии планирования.

Так, например, проф. Э.А. Уткин под методологией планирования понимает единство методологических принципов, научных методов исследования и специальной частной методологии [126, с. 35].

По мнению С.Ю. Попкова, методология планирования представляет собой комплекс приемов исследования, направленных на познание и преобразование действительности» [113, с. 215].

Проф. Т.М. Ковалева дает следующее определение методологии планирования: это «внутренние законы (правила) планирования, которые выражаются в методах планирования» [96, с. 112].

В настоящее время среди ученых отсутствует единое мнение относительно того, какие элементы входят в состав методологии планирования.

Можно выделить два основных подхода к пониманию содержания методологии планирования:

1) в качестве элементов бюджетного планирования экономисты рассматривают логику, методы и принципы планирования. Данной точки зрения среди отечественных экономистов придерживаются С.Ю. Попков [113], Л.П. Владимирова [78], Е.А. Черныш [139], Э.А. Уткин [126] и др.;

2) основополагающим элементом методологии планирования признаются методы планирования. Здесь принципы рассматриваются как исходные положения теории, определяющей направления развития методологии. Данный подход нашел свое отражение в научных работах проф. Т.М. Ковалевой.

На наш взгляд, трактовка проф. Т.М. Ковалевой содержания методологии планирования более правомерна. В соответствии с этим методологию планирования, в том числе бюджетного, будем рассматривать как совокупность методов, применяемых в процессе планирования. При этом под методом понимается способ достижения поставленной цели и решения определенных задач с использованием приемов и операций практического либо теоретического познания действительности [74].

Однако нельзя исключать тот факт, что развитие методологии бюджетного планирования определяется его основными принципами. С.Ю. Попков [113,

с. 215-216] относит к их числу принципы непрерывности, сочетания перспективных и текущих целей, согласованности, многовариантности. И.В. Сугарова [127, с. 75] рассматривает следующие принципы бюджетного планирования: научной обоснованности, системности, целевой направленности и рационального расходования средств, гарантированного обеспечения действующих обязательств, гласности.

Проф. Т.М. Ковалева и проф. С.В. Барулин [93] выделяют принципы самостоятельности, научности и гласности. Остановимся более подробно на рассмотрении указанных принципов.

Принцип самостоятельности бюджетного планирования предусматривает независимое формирование, рассмотрение и утверждение бюджетов различных уровней бюджетной системы непосредственно органами власти соответствующего уровня исходя из общих принципов бюджетного процесса, установленных в Бюджетном кодексе РФ. Основой для самостоятельного бюджетного планирования являются установленные представительными и законодательными органами власти размеры налоговых ставок и иных доходных источников соответствующих бюджетов. Самостоятельность бюджетного планирования обеспечивает органы государственной власти и органы местного самоуправления правом самостоятельно устанавливать направления расходования бюджетных средств, а также источники финансирования бюджетного дефицита. Реализация делегированных полномочий осуществляется в пределах выделенных на эти цели бюджетных ассигнований, что исключает компенсацию дополнительных расходов на реализацию делегированных и собственных полномочий за счет средств бюджетов других уровней. В то же время согласно ст. 133 Конституции Российской Федерации местное самоуправление имеет гарантированное право на компенсацию расходов, дополнительно возникших в результате принятых органами государственной власти решений.

Принцип научности бюджетного планирования предполагает обеспечение непрерывности процесса бюджетного планирования, стабильности и реальности бюджетов, их сбалансированности, применения научно обоснованных

нормативов. Частые корректировки бюджетных показателей и нормативов бюджетного регулирования, секвестр бюджетных расходов, несоблюдение бюджетного периода, отсутствие непрерывности в планировании отдельных бюджетных показателей свидетельствуют о нестабильности бюджетов. Отсутствие сбалансированности бюджетов объясняется в большинстве случаев недостаточно широким применением научно обоснованных методик и нормативов, а также несовершенством прогнозирования бюджетов на более длительный срок, оторванностью бюджетного планирования от фактического состояния экономики государства.

Следовательно, главным критерием, обеспечивающим научность бюджетного планирования, является его осуществление в соответствии с объективными экономическими законами, целями и задачами развития государства.

Гласность бюджетного планирования означает абсолютную открытость для общественности и средств массовой информации хода рассмотрения, утверждения проекта бюджета, разногласий между представительными и исполнительными органами власти по содержанию бюджета на всех уровнях управления [107, с. 112].

Очевидно, что и планирование в целом, и бюджетное планирование в частности основаны на общей методологии.

Общепринятыми методами, применяемыми в процессе бюджетного планирования, являются:

- нормативный метод;
- балансовый метод;
- экономико-математический метод;
- метод системного анализа и синтеза;
- статистический метод;
- оценочный метод;
- метод экономического анализа;
- метод экстраполяции;

- метод экспертных оценок и пр.

Помимо названных выше методов для развития бюджетного планирования в современных условиях используются метод резервирования, а также вариантный и программно-целевой методы.

Метод резервирования направлен на сокращение бюджетных рисков посредством аккумуляции бюджетных средств в резервных фондах (на уровне Российской Федерации, например, в Фонде национального благосостояния). Особенности данного метода бюджетного планирования рассматриваются в научных работах проф. Т.М. Ковалевой [96].

Несмотря на то, что метод резервирования широко используется в процессе финансовой деятельности предприятий и организаций, на общегосударственном уровне он также очень важен для обеспечения стабильного процесса бюджетного финансирования задач и функций государственных органов власти и управления.

Вариантный метод также может применяться различными экономическими субъектами, однако в рамках бюджетного планирования данный метод направлен на обеспечение защиты бюджетов от колебаний конъюнктуры рынка, как российского, так и мирового, путем разработки бюджетов в двух вариантах (например, в основном и чрезвычайном).

В экономической литературе суть программно-целевого метода (ПЦМ) сводится к увязке целей плана с ресурсами с помощью программ [85].

ПЦМ по сравнению с другими методами является относительно новым в российской практике бюджетного планирования, получив широкое распространение лишь в последние годы, хотя давно был известен и впервые был применен в ходе разработки плана Государственной комиссии по электрификации России (ГОЭЛРО). Метод направлен на разработку плана на основе оценки общественных потребностей, определения целей экономического развития, поиска ресурсного обеспечения, а также оптимальных путей и средств их достижения. Данный метод способствует реализации принципа приоритетности планирования [133].

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, характерной чертой программно-целевого метода является не просто прогнозирование изменения состояний системы в будущем, а составление определенной программы достижения планируемых результатов [130, с. 151]. Данный метод планирования активен и позволяет, наряду с наблюдением за ситуацией, воздействовать на ее последствия. И это служит основным преимуществом программно-целевого метода перед другими методами планирования.

Программно-целевой метод используется, прежде всего, при существовании проблемных ситуаций, которые невозможно решить в естественном режиме развития планируемого объекта. Другими словами, этот метод актуален в случае, когда проблема не ликвидируется в процессе инерционного функционирования объекта, а, наоборот, усугубляется.

Содержание программно-целевого метода планирования сводится к выявлению основных целей экономического и социального развития территории, к разработке действенного комплекса мероприятий по их достижению, определяемых уровнем их ресурсной обеспеченности и установленными сроками реализации.

Согласимся с точкой зрения О.В. Андреевой и А.А. Суховеевой, что именно такой метод бюджетного планирования позволяет обеспечить единый подход к аккумулярованию 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 [66, с. 106].

Реализация бюджетного планирования, основанного на программно-целевом методе, обеспечивает эффективность и результативность использования ресурсов бюджетов, что, в свою очередь, является важнейшим требованием к организации бюджетного планирования [95, с. 114].

С середины прошлого века большинство стран мира в процессе бюджетного планирования с целью экономии бюджетных ресурсов ориентируются на его результативность. Был сформирован общий подход, именуемый бюджетированием, ориентированным на результат (БОР). Основой бюджетирования стал программно-целевой метод бюджетного планирования.

В нашей стране в практику управления общественными финансами бюджетирование, ориентированное на результат, стало внедряться с принятием в 2004 г. Концепции реформирования бюджетного процесса, призванной обеспечить повышение результативности расходования средств бюджетов всех уровней.

Суть БОР предполагает распределение «бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов» [11].

Развитие экономики и социальной сферы нашей страны в современных условиях требует совершенствования бюджетного планирования и предполагает развитие его методологии на основе программно-целевого метода. Это подтверждается тем, что основные направления бюджетной политики России, учитывающие положения послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию, одной из ключевых своих задач ставят расширение использования государственных программ в бюджетном планировании.

Это полностью соответствует цели развития программно-целевого метода управления, поставленной Президентом РФ в 2012 г. С этого периода расходная часть федерального бюджета, а впоследствии бюджетов субъектов РФ и

муниципальных образований стала формироваться в программном формате. Доля программных расходов всех бюджетов бюджетной системы России с каждым годом увеличивается и в настоящее время приближается к 90%.

Таким образом, в методологии бюджетного планирования в последнее время во многих странах мира доминирует программно-целевой метод, наиболее ярко проявивший себя в модели бюджетирования, ориентированного на результат. Каждая страна, в том числе и Россия, адаптирует модель БОР к собственным условиям социально-экономического развития, привносит в нее свои элементы. По нашему мнению, современному этапу развития бюджетного планирования в России соответствует термин «программно-целевое бюджетирование».

В сфере финансов субъектов хозяйствования термин «бюджетирование» означает процесс составления бюджетов и последующий контроль за их исполнением. В сфере общественных финансов, на наш взгляд, бюджетирование – это бюджетное планирование, не ограничивающееся только лишь формированием бюджетов, а предполагающее также анализ и контроль соответствия плановых и фактических финансовых показателей.

Таким образом, ПЦБ ориентировано, помимо составления и утверждения бюджетов различных органов власти на основе государственных программ, еще и на контроль эффективности реализации этих программ. Программно-целевое бюджетирование – понятие более широкое, нежели программно-целевой метод бюджетного планирования, поскольку требует использования в дополнение к нему также балансового, нормативного, вариантного, экономико-математического и прочих методов.

В России методология бюджетного планирования в последние десятилетия прошла определенные этапы трансформации. В таблице 1 представлены результаты сравнения основных характеристик программно-целевого бюджетирования и предшествовавших ему моделей бюджетного планирования.

Как видим из таблицы 1, программно-целевое бюджетирование в нашей стране пришло на смену постатейному бюджетному планированию. Бюджетное

планирование при этом базировалось на обосновании потребности в ресурсах (формировании доходов). Планирование бюджетных ассигнований осуществлялось преимущественно методом индексации: отчетные данные по таким же статьям расходов предшествующего периода индексировались на уровень инфляции (или на иной коэффициент). Структура расходов бюджетов оставалась в неизменном виде.

Таблица 1 - Развитие бюджетного планирования в России

Характеристика	Бюджетное планирование в условиях плановой экономики СССР	Постатейное бюджетное планирование (управление ресурсами)	Программно-целевое бюджетирование (управление результатами)
1	2	3	4
Годы	1970 – 80-е гг. XX в.1	1990-е – нач. 2010-х гг.	2012 г. – наст. время
Преимущественный метод бюджетного планирования	Нормативный	Индексации	Программно-целевой
Распределение бюджетных средств	В соответствии с экономическими нормативами и показателями, определенными государственным планом экономического и социального развития и пятилетними финансовыми планами	По видам затрат, установленным функциональной, экономической, ведомственной классификациями бюджетных расходов	На реализацию программ, предусматривающих достижение конкретных конечных результатов
Главный принцип бюджетного планирования	Определение способов мобилизации финансовых ресурсов. Достижение приемлемого соотношения между доходами и расходами бюджетов. Обеспечение единства всех финансовых планов страны	Определение потребности в ресурсах без обоснования ожидаемых результатов деятельности	Определение приоритетов и конечных результатов. Расходы бюджетов формируются в соответствии с показателями результатов
Горизонт планирования	1 год	1 год	3 года

1	2	3	4
Контроль за исполнением бюджетов	Государственные органы власти осуществляют централизованный контроль, используя контрольные показатели сводного финансового плана	Превалирует внешний контроль, реализуемый вышестоящими либо специализированными ведомствами. Контроль направлен на целевое использование бюджетных средств	Нижние уровни управления наделяются большей ответственностью за результаты принятых решений. Осуществляются мониторинг деятельности и внешний финансовый аудит. Контролируется достижение поставленных целей и задач

Сложившийся порядок планирования расходов бюджетов позволял обеспечить, прежде всего, целевое использование государственных средств в соответствии с расходными обязательствами министерств и ведомств. Таким образом, расходы при постатейном планировании распределялись по министерствам и ведомствам, которые демонстрировали слабый уровень инициативности и ответственности за результаты своей деятельности, а также отсутствие заинтересованности в экономном использовании бюджетных средств [103, с. 3].

Как отмечает И.В. Сугарова, данный подход обеспечивал сбалансированность бюджетов, однако исключал необходимость обоснования планируемых результатов [127, с. 77].

ПЦБ, напротив, предполагает обоснование приоритетов, а также ожидаемых результатов. Наблюдается смещение акцента от управления ресурсами к управлению результатами (распределению бюджетных расходов исходя из показателей результатов). И если при постатейном бюджетном планировании распределение бюджетных средств происходило по видам затрат, определенных функциональной, экономической и ведомственной классификациями бюджетных расходов, то в программно-целевом бюджетировании ресурсы государства распределяются по программам в соответствии со стратегическими целями,

предусматривающими достижение конкретных конечных результатов. Иными словами, при программно-целевом бюджетировании распределение расходов бюджетов осуществляется в соответствии с основными направлениями государственной политики, при этом повышается ответственность участников бюджетного процесса и расширяются их полномочия.

При программно-целевом бюджетировании определяются долгосрочные переходящие лимиты бюджетных ассигнований, которые подвергаются ежегодной корректировке в соответствии со среднесрочным финансовым планом, и формируется общий объем ассигнований на реализацию определенных 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.

Как видим, в настоящее время бюджетное планирование в нашей стране приобрело форму программно-целевого бюджетирования, основанного на программно-целевом методе бюджетного планирования и предполагающего помимо составления и утверждения бюджетов, также исполнение и контроль за их исполнением. В связи с этим остановимся более подробно на рассмотрении содержания программно-целевого бюджетирования.

1.2 Содержание программно-целевого бюджетирования

Обращает на себя внимание отсутствие среди российских ученых единого подхода к определению понятия «программно-целевое бюджетирование».

В отечественной экономической литературе для обозначения рассматриваемой категории встречаются два термина: «программное-целевое бюджетирование» и «программное бюджетирование». Последним из них оперируют большинство российских экономистов.

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» [129, с. 6].

Мы считаем, что термин «методология» в значении совокупности методов не совсем верно отражает сущностную характеристику процесса бюджетирования, хотя он и предполагает применение нескольких методов. Это является основным 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, которые направлены на рост эффективности деятельности органов власти различных уровней управления [143, с. 507-508]. Это определение целиком 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 определяет программное бюджетирование как комплекс мероприятий, реализуемых с целью повышения эффективности государственного сектора [147, с. 216]. При этом основой программного бюджета служит сопоставление расходов бюджетов и стоимости услуг, предоставленных государством обществу. Также практически все бюджетные расходы распределяются на финансирование программ, направленных на достижение отдельными ведомствами конкретных результатов деятельности, определяемых на основе показателей, а не на ресурсном обеспечении.

Определенный интерес имеет определение программного бюджетирования, данное Е.В. Лисиной и И.В. Терентьевой [128]. Согласно их точке зрения, программное бюджетирование представляет собой 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-целевое бюджетирование», поскольку его исходной основой является метод, общепринятое название которого – программно-целевой. И в данном 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.

Для программно-целевого бюджетирования характерно распределение практически всех расходов государства на реализацию осуществляемых им программ. Цель каждой конкретной программы тесно связана с определенным 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, 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, поскольку сравнение затраченных бюджетных средств с достигнутыми результатами становится более простым [141, с. 147].

Реализация ПЦБ требует усиления автономии, роста ответственности соответствующих министерств и ведомств. В связи с этим должны быть четко определены субъекты, ответственные за результаты реализуемой программы и наделенные конкретными полномочиями.

Программно-целевое бюджетирование расширяет функциональные возможности мониторинга реализации программ, тем самым повышая эффективность управления государственными и муниципальными финансами. Программно-целевое бюджетирование обуславливает взаимосвязь финансового обеспечения и программных целей [92, с. 669].

Отметим, что главная цель программно-целевого бюджетирования состоит в повышении эффективности использования бюджетных ресурсов государства, и инструментом достижения указанной цели является государственная программа.

До 2014 г. в Российской Федерации основным инструментом достижения стратегических целей государства с использованием бюджетных ресурсов была федеральная целевая программа (ФЦП) – «увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики» [17].

С 2014 г. в России начался переход к программному бюджету, в результате из-за своей направленности на достижение узкой цели ФЦП оказалась непригодным инструментом для приведения в программный вид значительного объема государственных расходов (например, в 2012 г. финансирование 55 ФЦП соответствовало 8% расходов федерального бюджета). В итоге федеральные и ведомственные целевые программы вошли в состав государственных программ.

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» [18];

- «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» [5].

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» [74]. В связи с этим в целях настоящего исследования второе определение государственной программы представляется более точным.

Согласимся с мнением А.Н. Удовенко, согласно которому государственная программа, в отличие от федеральной целевой программы, представляет собой комплекс не просто мероприятий, но и инструментов реализации государственной политики. Еще одно отличие заключается в том, что ФЦП направлена на эффективное решение системных проблем, а госпрограмма нацелена на достижение приоритетов государственной политики. Цель государственной программы более глобальна и требует большего временного периода ее достижения, реализации более масштабных мероприятий и использования большего количества ресурсов [131].

Как правило, реализуемые в России государственные программы включают в себя следующие элементы:

- подпрограммы и (или) федеральные целевые программы;
- ведомственные целевые программы и (или) основные мероприятия;
- мероприятия.

Элемент госпрограммы, охватывающий мероприятия, направленные на достижение ее цели, считается подпрограммой. Выделение внутри программы отдельных подпрограмм происходит исходя из масштабности и сложности поставленных задач и требований рациональной организации их достижения.

Спецификой государственных программ можно назвать то, что в них отражены нормы правового регулирования (в том числе перечень и график вступления в силу необходимых нормативно-правовых актов), а также меры регулирования государством сферы реализации программы.

Государственные программы разрабатываются в соответствии с требованиями документов стратегического планирования, а финансовое обеспечение их реализации определяется долгосрочной бюджетной стратегией, законами о бюджетах, «Программой повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г.» [7].

Программно-целевое бюджетирование основывается на программной классификации расходов, отвечающей требованию распределения бюджетных ресурсов с целью их наиболее эффективного и результативного использования.

С.Н. Козлов справедливо отмечает, что программная классификация расходов непосредственно обусловлена организационной структурой распорядителей бюджетных средств и способствует закреплению ответственности за результаты реализации госпрограмм, которые, в свою очередь, формируются исходя из функциональной классификации расходов. Экономическая классификация расходов при этом указывает на ресурсы, используемые для реализации программ [98, с. 40].

Таким образом, в бюджетном планировании в современной России применяются одновременно и программная классификация расходов бюджетов, и традиционные классификации – функциональная, ведомственная, экономическая. Последние необходимы для удобства анализа и презентации бюджета. Программный бюджет содержит классификацию расходов в зависимости от типа запланированных услуг и целей, а не от типа затрат.

В мировой практике сформировались разнообразные подходы к программно-целевому бюджетированию, однако все их можно свести к двум основным моделям ПЦБ: административной и ведомственной [104, с. 119].

Для административной модели характерно формирование государственного бюджета в разрезе программ по принципу «сверху вниз». Реализация такого подхода предусматривает выход на первый план процесса формулирования целей экономического и социального развития государства. Распределение бюджетных расходов происходит в более тесной связи с задачами долгосрочного

экономического развития. Подобный тип ПЦБ характеризуется достаточной сложностью управления реализацией программ, в результате он используется немногими странами с президентской моделью функционирования государственной власти (Италия, Франция, Бразилия).

Согласно ведомственной модели укрупненная структура расходов бюджета утверждается на уровне парламента, ведомства наделяются правом (обязанностью) ее детализации. Таким образом, госпрограммы имеют внутриведомственный характер. Модель требует обеспечения четкого разграничения полномочий и ответственности исполнителей программ в процессе планирования и использования средств бюджетов, что способствует повышению эффективности управления на ведомственном уровне и усиливает ориентацию на достижение конечных результатов. Данный тип ПЦБ нашел свое применение в большинстве стран в виде парламентской республики (Австралия, Великобритания, Канада, Скандинавские страны).

Итак, объектом административной модели является государственная программа, объектом ведомственной модели – организационная структура исполнительной власти.

Анализ практики бюджетного планирования Российской Федерации за последние годы позволяет утверждать, что страна отдала предпочтение построению достаточно сложной административной модели ПЦБ. В связи с этим рассмотрим мировой опыт формирования программно-целевых бюджетов, положительные результаты которого используются в российской практике программно-целевого бюджетирования.

Впервые в процессе бюджетного планирования программно-целевой метод стал применяться в США. В 1949 г. комиссия Гувера разработала федеральный бюджет в новом формате - «performance budget», где ключевое место занимали ожидаемые результаты, полученные вследствие реализации госпрограмм, тогда как ранее главенствовала структура расходов по видам затрат. Представление проекта бюджета требовало осуществления расходов конкретными ведомствами на обеспечение финансирования программ, подпрограмм, видов деятельности.

Расходы бюджета расценивались в качестве средств достижения заданных целей. Данный подход позволял установить взаимосвязь между целями государственной политики и бюджетными затратами, увеличить ответственность ведомств в процессе достижения поставленных целей, повысить координацию ведомств и в целом достичь повышения эффективности государственных расходов. Однако в новом подходе к бюджетному планированию наблюдались и негативные моменты: недостаточность информации об общей величине затрат на реализацию программ приводила к искажению реальной картины достижения поставленных целей; отсутствие общих принципов формирования и реализации программ и соответствующей бюджетной классификации влекло за собой несопоставимость сведений в отчетах об исполнении программ [62, с. 30].

Автором термина «программно-целевой метод» является американский экономист П.Ф. Друкер, который раскрыл содержание данного метода в своей монографии «Практика управления», изданной в 1954 г. [152].

В 1962 г. в оборонной отрасли США зародилась система распределения ресурсов по целям – Planning – Programming – Budgeting (PPBS). Главным ее преимуществом было формирование нескольких альтернативных вариантов достижения целей, среди которых выбирался оптимальный. Горизонт планирования расширялся до пяти лет. Начиная с 1965 г. система PPBS стала внедряться в работу всех федеральных ведомств, перед которыми стояла задача объединить все осуществляемые ими виды деятельности в программы, определить последовательность задач, служащих достижению целей, наметить соответствующие мероприятия, обосновать потребность в ресурсах на реализацию элементов программ. Бюджетные заявки министерств и ведомств должны были содержать несколько альтернативных вариантов достижения конечных целей государственной политики, а, соответственно, и несколько вариантов финансирования. Принятие оптимальных решений в рамках PPBS было основано на сравнении производимых затрат и ожидаемых результатов, с этой целью требовалось разработать критерии эффективности деятельности соответствующих ведомств.

С 1972 г. в США начинает действовать концепция «Управление по целям» – Management by Objectives (MBO). Главная ее цель – повышение ответственности служащих ведомств за достижение целей. Впервые была предпринята попытка расчета социальной и экономической эффективности государственных программ. Однако далеко не всем ведомствам удалось выразить в количественных показателях результаты программ.

Внедрение системы планирования бюджета от нуля – Zero-Based Budgeting (ZBB) – было осуществлено в 1977 г. [157]. В ее основе лежала возможность достижения целей, стоящих перед ведомствами, при различных уровнях расходов. Ведомству следовало для достижения каждой цели разработать несколько программ, причем ставилась задача установить затраты, как минимум, по одной из программ на уровне, ниже текущего. Министерства и ведомства должны были оценить величину ресурсов, необходимых для достижения целей, выстроенных в иерархию, не беря во внимание соответствующие расходы бюджета предыдущего периода. Система планирования бюджета от нуля обеспечивала самую четкую связь между ресурсами бюджетов и результатами реализации программ. При формировании проекта бюджета средства между статьями распределялись «с нуля» без учета плановых и фактических показателей прошлых периодов. В итоге использование ZBB способствовало выявлению и устранению излишних затрат, переходящих из периода в период. К системе планирования бюджета от нуля предъявлялось обязательное требование – необходимость оценки социальной и экономической эффективности программ [62, с. 30-32].

Принятие в США в 1993 г. ФЗ «Об оценке результатов деятельности государственных учреждений» поставило перед государственной политикой в области бюджетных расходов следующие цели:

- систематическая подготовка федеральными министерствами отчетов о ходе реализации программ, а также о достигнутых результатах;
- проведение программно-целевой реформы («program performance reform»);
- рост социальной эффективности государственных программ;

- увеличение ответственности органов государственной власти и управления за результаты реализации программ;

- повышение качества принимаемых законопроектов посредством предоставления членам Конгресса объективной информации о величине произведенных затрат, о степени достижения планируемых целей, о сравнительной эффективности федеральных программ и т.д.

Закон устанавливал обязанность министерств ежегодно представлять стратегические пятилетние планы, планы деятельности на год, ежегодные отчеты о реализации программ.

Программно-целевое бюджетирование в США в настоящее время характеризуется тем, что закон о бюджете не утверждает программных расходов. Конгресс ежегодно принимает 13 актов об ассигнованиях, устанавливая объемы бюджетных обязательств для каждого ведомства на указанный период. При этом не исключается возможность превышения сроков данного периода бюджетного года.

Бюджет США в программном формате представлен в специальном документе «Аналитические перспективы». Наряду с анализом бюджета, его доходов и расходов, долговой политики, здесь содержится информация о детальном распределении бюджетных средств в соответствии с бюджетными полномочиями отдельных ведомств (или их подразделений) по выполняемым ими функциям (подфункциям) и программам. Также указываются категории расходов: дискреционные (финансируются в соответствии с актами об ассигнованиях) или мандатные (их финансирование определяется иным бюджетным законодательством).

Федеральный бюджет составляется по 19 функциям. В их рамках выделяются направления расходования бюджетных средств. Внутри направлений расходы распределяются по программам. Каждое ведомство ответственно за реализацию лишь одной программы. На каждую программу из федерального бюджета выделяется одно ассигнование.

В США программный бюджет утверждается сроком на десять лет. Каждое ведомство составляет программный бюджет, в котором стратегическим и текущим целям соответствуют направляемые на их достижение расходы. Цели располагаются в определенной иерархии – от стратегических до текущих (сроком на 1 год) [73, с. 7].

В США контроль и оценка разработки программ осуществляются «снизу-вверх», как минимум, один раз в пять лет (в зависимости от важности и длительности программы). При этом преследуется задача экономии ресурсов, усилий и времени на каждом этапе формирования программ.

Административно-бюджетное управление при Президенте США осуществляет контроль за достижением целевых показателей и результатов программ. Управление также занимается разработкой методологии программно-целевого бюджетирования, включая определение целей и показателей для ведомств, систематическую оценку реализации госпрограмм на основе пятибалльной шкалы: эффективная, умеренно эффективная, адекватная, неэффективная, невозможность оценки результатов.

В период с 2001 по 2009 г. в стране функционировала система рейтинговой оценки программ (Program rating assessment tool – PART), однако она обладала определенными недостатками:

- результаты оценки программ незначительно влияли на принятие последующих решений и на объемы их финансового обеспечения (ряд неэффективных программ получал финансирование в прежнем объеме);
- объективность оценки PART определялась спецификой самой программы (например, рейтинг программ, результаты реализации которых не поддавались количественной оценке и которые не содержали долгосрочных показателей, был существенно ниже).

Изменения в федеральный закон США 1993 г привнес GPRA modernization act, принятый в 2010 г. Документ предполагал:

- предъявление к ведомствам более четких требований по определению целей и оценке результатов их достижения, что способствовало достижению наибольшей эффективности программ;
- акцент на результатах, качестве государственных услуг и степени удовлетворенности ими потребителей;
- определение ответственности руководителей ведомств за достижение заданных целей;
- отмену рейтинговой системы оценки программ и проведение более комплексной и глубокой оценки результатов на основе установления более объективных целей;
- соответствие показателей эффективности деятельности ведомств их приоритетным целям, а также представление конгрессу отчетов ведомств о достигнутых результатах;
- повышение прозрачности процесса бюджетного планирования.

Таким образом, в числе преимуществ программно-целевого бюджетирования в США можно назвать высокую степень персональной ответственности руководителей ведомств за достижение целей программ. Если цель программы не достигнута, руководитель ведомства в определенные сроки должен сформулировать предложения по изменению объемов финансирования программы, по внесению поправок в соответствующие законодательные акты, по повышению эффективности деятельности ведомства т.д. Кроме того, важную роль играют прозрачность и открытость бюджетного процесса, вся информация о котором размещается на сайте www.performance.gov. Перечень утвержденных в США государственных программ можно найти на сайте www.cfda.gov.

Австралия также использует программный бюджет как инструмент управления государственными финансами. В 1980-х г. здесь была внедрена Программа совершенствования финансового управления (FMIP), которая предусматривала:

- разработку системы перспективных оценок, предполагавшей трехлетнее планирование показателей финансирования;

- использование системы оценки результатов государственных программ;
- осуществление министерством финансов централизованного управления бюджетными ресурсами с одновременным делегированием бюджетных полномочий [90, с. 290].

Бюджетное планирование в 1999-2000 гг. было ориентировано на достижение конечных результатов, которые определялись правительством в проекте бюджета в форме социально значимого эффекта в определенной сфере. Министерства разрабатывали комплекс показателей, отражающих социальную и экономическую эффективность мероприятий, реализуемых в процессе достижения целей финансовой политики государства. Целевые значения указанных показателей содержались в «Портфельных бюджетных отчетах» (Portfolio Budget Statement). Процесс среднесрочного бюджетного планирования в Австралии начал охватывать трехлетний период, при этом усиливалось делегирование бюджетных полномочий: получив общий объем ассигнований, департаменты имели право свободно осуществлять распределение бюджетных средств, определяемое значениями планируемых результатов.

Сведения о результатах программного финансирования в Австралии содержатся в двух отчетных документах: в ведомственных бюджетных заявках и в ежегодных отчетах департаментов. Бюджетные заявки обосновывают потребность ведомства в ресурсах в соответствии с его функциями и одновременно содержат необходимую информацию о предполагаемых объемах финансирования для достижения конечных результатов [134, с. 63-65].

Впервые в мировой практике применять рыночные инструменты в процессе бюджетного планирования стала Новая Зеландия. Правительство страны оплачивает услуги министерств и ведомств, которые, в свою очередь, покупают эти услуги у различных организаций на контрактной основе. Начиная с 1992 г. бюджетное финансирование в данной стране предполагает разработку планов целевых показателей непосредственных результатов (официальных заявок на предоставление различного рода услуг правительству предприятиями и организациями, в том числе государственными).

Правительство в общих чертах устанавливает целевые приоритеты, которые носят неизмеримый характер. Руководствуясь ими, департаменты и организации государственного сектора составляют стратегические планы, в которых общие цели правительства разбиваются на «ключевые приоритеты», которым должны быть присущи измеримость, ориентированность на ожидаемые результаты, устойчивость во времени. Министерством надлежит определять степень влияния ожидаемого результата на итоговый социально-экономический эффект [114, с. 17].

Новый подход к программному бюджетному планированию основан на расчете стоимости государственных услуг, как на коммерческом предприятии: соотносятся цена и качество услуг различных продавцов.

Помимо того, в Новой Зеландии в бюджетном планировании стал использоваться метод начислений, то есть бюджетополучатели, имеющие бюджетные ассигнования, не столько реализуют полномочия по осуществлению выплат в виде наличности, сколько начисляют расходы [73, с. 6-7].

Новозеландский подход в программно-целевом бюджетировании характеризуется делегированием ответственности за управление ресурсами руководителям организаций с одновременным соблюдением бюджетных параметров. Ежегодно вместе с бюджетом составляется «Соглашение об ориентировочных результатах», подписываемое руководителем автономной организации и ответственным министром. Директор автономной организации в соответствии с персональным контрактом несет ответственность за предоставление ожидаемого результата в форме установленного объема товаров и услуг определенного качества, а также за финансовое состояние организации. По окончании года указанное соглашение анализируется, на основе чего принимается решение о предоставлении бонусов к оплате труда либо об аннулировании контракта. В свою очередь, руководство организаций заключает подобные соглашения с менеджерами среднего звена. В итоге формируется пирамида контрактных отношений, ориентированных на результат [114, с. 17].

В Великобритании программные расходы толкуются более широко, нежели в других странах. Формально акты об ассигнованиях не утверждают программный бюджет, в них отражается распределение бюджетных ассигнований по ведомствам в зависимости от целей их деятельности. Расходы бюджета в программном формате содержатся в специальном документе – в Соглашении о бюджетных услугах. Каждому Соглашению соответствуют техническое описание деятельности (PSA Technical Note) и техническое описание результатов (Efficiency Technical Note) [153]. В первом документе отражается деятельность, направленная на реализацию тактической задачи, указывается база данных, посредством которой планируется измерять результат. Во втором документе каждый департамент раскрывает процедуру оценки достигнутых результатов его работы. Также в отчете департамента содержится оценка результатов его деятельности [90, с. 291].

ПЦБ охватывает период, равный трем годам. Ежегодные лимиты расходов ведомств определяются в процессе составления «Предбюджетного отчета и общего обзора расходов», который представляет собой, по сути, трехлетний план расходов бюджета государства, определяемый целями политики государства, а также показателями планируемых результатов. Реализация этих планов осуществляется в периоды между принятием предбюджетного отчета и общего обзора расходов [73, с. 6-7].

Помимо рассмотренных выше стран, программно-целевое бюджетирование активно используется в Канаде, Швеции, Франции и др.

Таким образом, в современных условиях программно-целевое бюджетирование становится одним из инструментов повышения результативности использования финансовых ресурсов государств во всем мире. При этом возрастает значимость оценки эффективности программно-целевого бюджетирования с целью экономии бюджетных средств. В данной связи остановимся на рассмотрении проблем оценки эффективности ПЦБ на уровне субъектов Российской Федерации.

1.3 Проблемы оценки эффективности программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ в современных условиях

Одним из принципов функционирования бюджетной системы России является принцип эффективности использования бюджетных средств, содержание которого раскрывается статьей 34 Бюджетного кодекса РФ. Программно-целевое бюджетирование также должно способствовать реализации данного принципа.

Эффективность программно-целевого бюджетирования в субъекте РФ, по нашему мнению, должна рассматриваться, прежде всего, с точки зрения экономии бюджетных средств в результате их распределения на реализацию госпрограмм.

Следовательно, в конечном итоге программно-целевое бюджетирование должно привести к снижению величины расходов бюджетов субъектов РФ при одновременном росте валового регионального продукта.

Также важно отметить, что эффективность программно-целевого бюджетирования может быть определена, прежде всего, посредством оценки эффективности главного его инструмента – государственной программы.

В Бюджетном кодексе РФ выделено два составных элемента эффективности – экономность и результативность. В данном случае экономность предполагает использование наименьшего количества бюджетных ресурсов для достижения планируемых результатов. Результативность направлена на получение наилучшего результата при наличии определенного ограниченного объема средств бюджета.

Подобная двойственность понятия «эффективность» связана с неоднозначным его толкованием в различных источниках.

В традиционном понимании эффективность (E_{ij}) любой системы определяется через отношение конечного результата (K_i) ее действий к затраченному на его достижение ресурсу (P_j) [82, с. 99]:

$$E_{ij} = \frac{K_i}{P_j}. \quad (1)$$

В данной связи, как отмечает Л.В. Ермолина, следует различать оценку эффективности использования конкретного ресурса, выражаемую показателями производительности, продуктивности, рентабельности, и оценку эффективности действий, операций, процессов, для совершения которых необходимы те или иные ресурсы, отражаемую показателями результативности.

Многие экономисты подчеркивают жесткую необходимость разграничения категорий «результативность» и «эффективность», понимая под первой способность достигать поставленных целей, а под второй – оптимальное соотношение затраченных ресурсов и полученных результатов.

Так, например, Марк Робинсон, автор пособия «Бюджетирование, ориентированное на результат» [119], указывает на то, что результативность измеряет, в какой степени программа добивается запланированных результатов. Эффективность, по мнению исследователя, означает предоставление услуг по наименьшей возможной цене, без ущерба их качеству. Иными словами, эффективность реализации госпрограммы означает максимально возможное сокращение потерь при производстве и предоставлении государственных услуг.

Среди российских экономистов сторонниками данного подхода являются С.В. Барулин, В.С. Кусмарцева [71], В.В. Курченков [100], Р.А. Кочкаров [99] и др. Этот же подход нашел отражение в нормативных документах, регламентирующих порядок и содержание процесса оценки эффективности реализации государственных программ в России.

Отметим, что определение эффективности использования бюджетных средств, содержащееся в Бюджетном кодексе, в большей степени ориентировано на экономность, что продиктовано необходимостью ограничения темпов роста бюджетных расходов в сложившихся экономических условиях.

Если рассматривать мировой опыт оценки эффективности реализации государственных программ, то можно выделить два основных подхода.

1. Оценка итоговых результатов, задача которой заключается в прямом измерении результативности программ. При этом оценивается связь между программой и изменениями в показателях итоговых результатов с учетом влияния внешних факторов.

2. Оценка логики программы. Здесь оценивается метод разработки программы с целью ответа на вопрос: «Была ли программа разработана таким образом, чтобы обеспечить наибольшую вероятность достижения запланированных итоговых результатов?» [119].

Эффективность государственных и муниципальных программ может быть достигнута при соблюдении ряда принципов:

1) госпрограммы должны формироваться исходя из четко определенных долгосрочных целей и индикаторов социально-экономического развития территории;

2) результаты реализации государственных программ должны быть количественно измеримыми и могут выражаться показателями объема и качества конечных продуктов, эффективности расходования средств и итоговых результатов;

3) программы должны охватывать все сферы деятельности государственных органов власти;

4) в ходе формирования, реализации, оценки эффективности госпрограмм должны быть использованы в совокупности все виды правовых и финансовых инструментов;

5) оценка эффективности осуществления программ должна производиться на регулярной основе, предусматривать возможность их корректировки и устанавливать ответственность разработчиков и исполнителей в случае неэффективной реализации [100, с. 41].

Анализ научной литературы свидетельствует о том, что в настоящее время в России не сформирован единый подход к оценке эффективности государственных и муниципальных программ. Как правило, экономистами с этой целью используются следующие методы [102, с. 227].

1. Анализ издержек и выгод – направлен на оценку в стоимостном выражении всех затрат и выгод от реализации программы. Одним из существенных недостатков данного метода является трудность стоимостной оценки социального эффекта программы.

Ряд российских экономистов (А. Шахназаров, В. Лившиц, С. Смоляк, Т. Фокина) предлагают для оценки выгод в стоимостном выражении использовать методы дисконтирования.

2. Анализ издержек и результативности – позволяет исчислить стоимость единицы результата программы без расчета социальных эффектов в денежном выражении. Использование метода осложняется отсутствием установленных нормативов стоимости единицы результата, что тем не менее не исключает возможности его широкого применения в практике оценки эффективности госпрограмм.

3. Интегральная оценка, заключающаяся в присвоении отдельным элементам программы (цель, задачи, планирование, управление, мониторинг, результативность, эффективность) весовых коэффициентов. Данные элементы устанавливают основные требования к программе и дают объективное представление о ее качестве.

Сравнительная характеристика данных методов оценки эффективности государственных программ приводится в трудах А.Г. Бреусовой [75, с. 129].

Абсолютно все существующие методики ключевым параметром оценки эффективности госпрограмм рассматривают ресурсные затраты. При этом в соответствии с законодательством оценка эффективности программы должна проводиться еще на этапе ее разработки. В данной связи в процессе программно-целевого бюджетирования первоочередное место отводится планированию именно величин бюджетных расходов с учетом достижения заданных результатов. Сложность оценки эффективности программ возникает ввиду того, что затраты ресурсов на их реализацию и полученные результаты, выражаемые разнообразными индикаторами, имеют различные единицы измерения. В конечном итоге эффективность программы оценивается посредством отношения

степени достижения ее целевого индикатора к полноте финансирования, и индексный метод позволяет нивелировать влияние единиц измерения.

Оценка эффективности бюджетных расходов в России проводится по следующим четырем направлениям:

- в рамках государственных программ;
- непрограммных расходов;
- расходов на финансирование проектов в форме капитальных вложений;
- отдельных видов расходов [120, с. 64-65].

Начиная с 2014 г. программная часть расходов, например, федерального бюджета составляла порядка 97 %. Таким образом, оценка эффективности государственных расходов на практике в основном сводится к оценке эффективности реализации государственных программ.

Методологической основой оценки эффективности госпрограмм в России на государственном и территориальном уровнях являются «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [18], а также «Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» [20]. Стоит заметить, что этот документ за последние несколько лет подвергался постоянной доработке. Первая его редакция утверждалась приказом Минэкономразвития РФ № 670 от 22 декабря 2010 г. Затем методические указания утверждались приказами данного ведомства № 817 от 26 декабря 2012 г. и № 690 от 20 ноября 2013 г.

Выявим отличия подходов к оценке эффективности реализации государственных программ в последних редакциях указанных методических указаний и представим их в приложении А.

В новом подходе к оценке эффективности государственных программ, утвержденном в 2016 г., законодатель предписывает оценивать не степень достижения целей и задач программ и подпрограмм, а степень достижения конкретных показателей, или индикаторов. По нашему мнению, это вполне логично ввиду того, что цели и задачи программ и подпрограмм по определению должны быть количественно измеримыми и находить выражение в индикаторах.

Также сократился перечень конкретных результатов реализации государственной программы в отчетном году, что позволяет исключить дублирование действий и расчетов при оценке эффективности госпрограмм.

Отчетность о показателях (индикаторах) госпрограммы в соответствии с новым подходом включает в себя сведения об ответственных исполнителях, а также расширяет горизонт анализа показателей с их разбивкой на плановые и фактические.

Несомненным плюсом нового подхода к процессу оценки эффективности разработки и реализации государственных программ является включение в состав отчетности о ходе их реализации сведений о связи целей и задач программ с целевыми показателями (индикаторами).

Таким образом, в России можно наблюдать постоянное совершенствование нормативно-правового регулирования процесса разработки и реализации государственных программ, касающееся оптимизации оценки их эффективности посредством более жесткой увязки целей и задач программ с конкретными количественными индикаторами.

Тем не менее, общепризнанной универсальной методики оценки эффективности госпрограмм сегодня в нашей стране не существует. Не учитываются бюджетная и социальная эффективность программ. Более того, вопросы взаимосвязи между отдельными элементами и их влияние на эффективность программ в целом остаются не до конца изученными.

В каждом субъекте Российской Федерации сложилась собственная система программно-целевого управления, учитывающая специфику социально-экономического развития, ресурсный и финансовый потенциал. Поэтому каждый регион разрабатывает собственные положения по формированию, реализации, оценке эффективности госпрограмм.

Сложность подобной оценки на уровне субъектов РФ заключается в большом многообразии программ – они отличаются по целям, направлениям реализации, срокам. Это требует установления различных критериев их оценки. Однако большинство субъектов РФ идет по пути стандартизации процедуры

оценки госпрограмм – единая методика используется для оценки эффективности всех разработанных программ в регионе. И, как отмечает А.Г. Бреусова, одно и то же ведомство обычно является и разработчиком программы, и ее исполнителем, и оценщиком, что противоречит принципу независимости и объективности оценки программы [75, с. 132]. Мы также считаем, что объективно оценить эффективность реализации госпрограмм может только независимая контролирующая структура.

Чаще всего оценка эффективности региональных программ производится на основе сравнения плановых показателей с фактически достигнутыми. Таким образом, в данном случае оценивается не столько эффективность программ, сколько их результативность.

Методологические подходы к оценке эффективности реализации государственных программ на уровне регионов, как правило, включают в себя:

- интегральную оценку, которая отражает степень достижения запланированных результатов по нескольким критериям – по индикаторам, финансовым ресурсам и мероприятиям;
- балльную оценку, которая характеризует степень достижения заданных результатов при установленной величине расходов бюджета за отчетный период [109, с. 45].

В большинстве российских регионов применяется метод интегральной оценки эффективности государственных программ. Так, например, в Архангельской области восемь показателей эффективности группируются по трем направлениям: оценка качества управления реализацией госпрограммы; оценка достижения предусмотренных программой результатов и эффективности расходования средств; оценка качества управления расходами на программу. Используется следующая шкала оценки: более 80 баллов – высокая эффективность; от 50 до 80 баллов – нормальная эффективность; менее 50 баллов – низкая эффективность [91, с. 40].

Балльный метод оценки применяется, например, в Брянской области. Каждому показателю эффективности присваивается от нуля до трех баллов в

зависимости от его динамики и отношения фактически достигнутого уровня финансирования к запланированному. Далее число баллов суммируется и сопоставляется с количеством показателей. Равенство этих баллов и количества указывает на реализацию программы с плановой эффективностью. Преобладание количества баллов над числом показателей свидетельствует о реализации программы с эффективностью выше плановой, обратное – с эффективностью ниже плановой.

В Белгородской области присвоение баллов дополняется определением весовых коэффициентов, зависящих от степени достижения показателем установленных плановых значений.

В Свердловской области используется матрица оценки, получаемая при пересечении двух шкал: полноты финансирования программы и достижения плановых значений целевых индикаторов. Определение диапазонов объема финансирования и результативности производится методом экспертных оценок [102, с. 228].

В процессе анализа эффективности государственных программ в Самарской области используется метод интегральной оценки. Комплексная оценка эффективности реализации госпрограммы включает в себя оценку степени выполнения мероприятий программы и оценку эффективности реализации госпрограммы [29].

Степень осуществления мероприятий программы за отчетный год (либо весь период реализации программы) определяется путем соотношения количества мероприятий, реализованных в отчетном году (за весь период осуществления программы) в установленные сроки, и общего количества мероприятий, планируемых к выполнению в отчетном году (за весь период реализации) [29].

Показатель эффективности реализации государственной программы (подпрограммы, иной программы, входящей в состав государственной программы) за отчетный год рассчитывается по формуле

$$R = \frac{\frac{1}{N} \sum_{n=1}^N \frac{X_n^{\text{факт}}}{X_n^{\text{план}}}}{\frac{F^{\text{факт}}}{F^{\text{план}}}} \cdot 100 \%, \quad (2)$$

где N - количество показателей (индикаторов) государственной программы (подпрограммы, иной программы, входящей в состав государственной программы);

$X_n^{\text{план}}$ - плановое значение n-го показателя (индикатора);

$X_n^{\text{факт}}$ - значение n-го показателя (индикатора) на конец отчетного года;

$F^{\text{план}}$ - плановая сумма средств на финансирование государственной программы (подпрограммы, иной программы, входящей в состав государственной программы), которая предусмотрена на реализацию программных мероприятий в отчетном году;

$F^{\text{факт}}$ - сумма фактически произведенных расходов на реализацию мероприятий государственной программы (подпрограммы, иной программы, входящей в состав государственной программы) на конец отчетного года [29].

Таким образом, показатель эффективности программы рассчитывается как отношение степени достижения индикаторов программы к уровню ее финансового обеспечения (расходов).

Среднее арифметическое показателей эффективности реализации государственной программы за все отчетные годы соответствует показателю эффективности реализации государственной программы за весь период ее реализации.

В методике применяются следующие критерии оценки эффективности реализации государственной программы, указанные в таблице 2.

Выделим основные недостатки применяемой в Самарской области методики оценки эффективности реализации госпрограмм. Изменение объемов их финансирования, которое обычно может происходить несколько раз за отчетный

год, дает возможность органам власти корректировать результаты программ. Снижение значений плановых индикаторов программы обосновывается уменьшением объемов ее финансирования. Существует также возможность достижения заданного значения показателя за счет увеличения объемов финансирования программы по сравнению с запланированными, то есть без увязки планового значения индикатора и роста объема ресурсов. Все это позволяет искусственно завысить эффективность реализации государственных программ на практике. Таким образом, основной недостаток разрабатываемых в регионах программ – это отсутствие четкого закрепления годовых значений планируемых целевых показателей, что позволяет ими варьировать при осуществлении годовой оценки эффективности намеченных мероприятий.

Таблица 2 - Критерии комплексной оценки эффективности реализации государственной программы в Самарской области

Значение показателя эффективности реализации программы (R), %	Степень выполнения мероприятий программы (m), %	Комплексная эффективность программы
R < 80	m < 80	Низкая
R < 80	80 ≤ m < 100	
R < 80	m = 100	
80 ≤ R < 100	m < 80	
R > 100	m < 80	
80 ≤ R ≤ 100	80 ≤ m < 100	Эффективная
R > 100	80 ≤ m < 100	
80 ≤ R ≤ 100	m = 100	Высокая
R > 100	m = 100	
Примечание – Источник [28].		

Опыт других регионов Российской Федерации показывает, что серьезным недостатком программ является также тот факт, что не осуществляется закрепление их промежуточных результатов, например, с поквартальной

разбивкой. В итоге не проводится мониторинг государственных программ в течение отчетного года, что снижает заинтересованность ведомств в повышении эффективности их деятельности [75, с. 133].

Стоит также заметить, что методика, основанная на «план-фактном» анализе, не позволяет уйти от формального характера оценки: в центре внимания оказывается в основном исполнительная дисциплина тех показателей (индикаторов), которые в программе заложены самими ответственными исполнителями [120, с. 68]. При этом вопросу обоснования принятых плановых значений показателей должного внимания не уделяется. Практика показывает, что расчет плановых индикаторов в большинстве случаев основан на динамике аналогичных показателей в предшествующих периодах или в аналогичных программах. В результате в государственных программах используются плановые показатели, сформированные на инерционных, а порой и на произвольных оценках.

Как было отмечено выше, эффективность госпрограмм в России оценивается, прежде всего, с позиции экономии ресурсов бюджетов, предусматривающей достижение заданного результата при самых минимальных затратах. Однако зачастую ответственные исполнители программ не имеют ответа на вопрос, какой курс действий из альтернативных вариантов реализовать, чтобы добиться нужной эффективности. В связи с этим можно утверждать, что в методику оценки эффективности госпрограмм должны включаться такие элементы, как выявление нескольких альтернативных вариантов достижения целей программы и выбор оптимального варианта с позиции соотношения программных затрат и результатов [106, с. 80].

Итак, в ходе исследования мы пришли к выводу, что существующие методики оценки эффективности государственных программ в Российской Федерации и в ее субъектах главным образом ориентированы на расчет показателей результативности: степени достижения планируемых результатов и степени освоения бюджетных ресурсов, выделенных на финансовое обеспечение программ. Эффективность их реализации в понимании соотношения полученных

результатов с осуществленными затратами в указанных методиках не рассчитывается. Мы считаем, что, оценивая эффективность программно-целевого бюджетирования с применением существующих методик, невозможно определить фактическую величину экономии бюджетных средств в результате реализации государственных программ.

Кроме того, не производится оценка результативности программно-целевого бюджетирования с позиции финансового обеспечения государственных программ на душу населения, что позволяло бы, по нашему мнению, сформировать рейтинг регионов России по степени удовлетворения жителей предоставляемыми государственными услугами.

Все сказанное обуславливает необходимость дальнейшего совершенствования методологии оценки результативности программно-целевого бюджетирования.

2 АНАЛИЗ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1 Развитие нормативно-правового обеспечения программно-целевого бюджетирования в регионе

Развитие нормативно-правового обеспечения программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации основано на положениях федерального законодательства в данной сфере.

Как мы уже отмечали выше, в настоящее время в России акцент в бюджетном процессе перенесен на планирование и оценку эффективности государственных расходов, на придание бюджету общей ориентации на результат посредством измерения получаемого эффекта. Подтверждение этому мы находим в программе повышения эффективности управления общественными финансами [19]. В данной программе указан главный инструмент повышения эффективности бюджетных расходов – государственная программа. Ставится задача полноценного внедрения в бюджетный процесс программно-целевых методов управления. В связи с этим в Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены поправки с целью введения в бюджетный процесс государственных программ.

Процесс разработки и реализации государственных программ в России регулируется соответствующим порядком [18] и методическими указаниями [20].

В федеральном законодательстве дается следующее определение государственной программы субъекта Российской Федерации: это «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям

и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» [5].

Многие российские регионы, в том числе Самарская область, ведут активную нормотворческую деятельность по внедрению программно-целевого бюджетирования в сферу стратегического планирования.

На сегодняшний момент времени в области утвержден порядок, регулирующий процесс разработки, формирования и реализации государственных программ [29].

В соответствии с региональным законодательством всякая государственная программа Самарской области имеет общепринятую структуру, в которую входят:

- паспорт государственной программы;

- текстовая часть государственной программы со следующими разделами:

- 1) характеристика основных проблем социально-экономического развития Самарской области, количественный анализ различных видов рисков в сфере реализации программы;

- 2) приоритеты региональной политики в области реализации программы, ее цели и задачи, описание основных планируемых результатов реализации государственной программы;

- 3) основное содержание подпрограмм, иных программ и планов мероприятий в составе госпрограммы;

- 4) сроки, этапы реализации программы, ее промежуточные результаты;

- 5) обобщенная характеристика мер государственного регулирования;

- 6) перечень показателей (индикаторов) государственной программы, их плановые значения по годам и за весь период реализации программы;

- 7) обоснование финансового обеспечения государственной программы с указанием всех его источников;

- 8) прогнозные значения сводных показателей госзаданий по этапам выполнения государственной программы (в тех случаях, когда государственная

программа предусматривает оказание государственных услуг государственными учреждениями, а также когда в составе государственной программы отсутствуют подпрограммы);

9) методика комплексной оценки эффективности реализации государственной программы [29].

Основой для разработки государственных программ на уровне регионов являются следующие документы в сфере стратегического планирования:

- «Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» – отражает приоритеты социально-экономической политики субъекта РФ, в соответствии с которыми разрабатываются госпрограммы;

- «Прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период» – указывает параметры государственных программ;

- «План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» – устанавливает перечень государственных программ, реализация которых служит достижению долгосрочных целей социально-экономического развития субъекта РФ на каждом этапе реализации стратегии.

Данные документы содержат характеристику основных проблем и анализ различного рода рисков, в том числе финансовых, в сфере реализации госпрограмм. Кроме того, прогноз развития соответствующей социально-экономической сферы должен определять тенденции и планируемые макроэкономические индикаторы по итогам выполнения государственной программы.

Проект «Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года» проходит стадию согласования с федеральными органами исполнительной власти. Таким образом, очевидным является то, что первые несколько лет с момента внедрения программно-целевого бюджетирования региональные государственные программы формировались в

отрыве от стратегических целей социально-экономического развития территории, а следовательно, нарушались требования закона о стратегическом планировании.

В соответствии с данным проектом особое место в механизме реализации стратегии отводится программно-целевому бюджетированию. Правительством области утвержден перечень государственных программ. При этом их цели и задачи соответствуют приоритетам и целям региональной политики в различных сферах социально-экономического развития области. В проекте стратегии выделены 18 ключевых направлений развития региона, согласно которым планируется укрупнение существующей системы госпрограмм, которая на сегодняшний момент включает в себя 47 программ [27].

На основе прогноза социально-экономического развития региона разрабатывается бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (12 и более лет).

Данный документ содержит прогноз основных характеристик регионального бюджета, лимитов финансового обеспечения государственных программ, прогноз расходов на реализацию непрограммных видов деятельности органов государственной власти субъекта РФ [2].

В Самарской области принят «Бюджетный прогноз Самарской области на долгосрочный период до 2030 года» в соответствии с «Порядком разработки бюджетного прогноза Самарской области на долгосрочный период» [35].

Ежегодное финансовое обеспечение исполнения государственных программ в части расходных обязательств субъекта РФ осуществляется за счет бюджетных ассигнований регионального бюджета, размер которых утверждается законом о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период.

Сведения о расходах регионального бюджета на реализацию госпрограммы представляется с одновременной расшифровкой по главным распорядителям бюджетных средств (по ответственному исполнителю и соисполнителям программы) [115, с. 194].

Бюджетные расходы на финансовое обеспечение программы отражаются в целом, с распределением по ее подпрограммам, ведомственным целевым

программам и основным мероприятиям подпрограмм по кодам классификации расходов бюджетов.

Немаловажное значение в развитии программно-целевого бюджетирования в Самарской области имеет разработка порядка применения бюджетной классификации расходов [37].

В указанном порядке определено содержание целевых статей расходов регионального бюджета: они увязывают бюджетные ассигнования с государственными программами Самарской области, подпрограммами и непрограммными направлениями деятельности органов государственной власти региона.

Целевой статье расходов бюджета присваивается код, содержащий 7 знаков. Он образует 8-й – 14-й разряды 20-значного кода бюджетной классификации расходов региональных бюджетов.

Код целевой статьи бюджетных расходов имеет следующую структуру:

1) код программного (непрограммного) направления расходов (8-й – 9-й разряды) служит кодированию государственных и ведомственных региональных программ, а также непрограммных видов деятельности государственных органов власти Самарской области;

2) код подпрограммы либо сферы деятельности (10-й разряд) служит кодированию подпрограмм в рамках государственных программ Самарской области, а также для отнесения к отдельным сферам деятельности в рамках непрограммных направлений деятельности органов государственной власти и управления регионом;

3) код направления расходов (11-й – 14-й разряды) определяет кодирование направлений средств бюджета на реализацию отдельных мероприятий программ.

Целевым статьям расходов областного бюджета присваиваются коды, разработанные с использованием буквенно-цифрового ряда.

В качестве финансового обеспечения государственные программы субъектов РФ могут предусматривать получение субсидий из федерального

бюджета, как правило, на достижение целей по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения Российской Федерации и региона.

Кроме того, если реализация региональной госпрограммы предполагает участие государственных организаций, хозяйственных обществ с участием государственного капитала, научных, общественных и прочих организаций, внебюджетных фондов, то государственная программа должна содержать сведения о прогнозных расходах указанных организаций [115, с. 190].

Согласимся с мнением проф. Е.Г. Князевой и С.Д. Львовой, что особо важным элементом программно-целевого бюджетирования является возможность корректировки финансового обеспечения программ. Подобные изменения могут касаться совокупного объема финансового обеспечения программы с его детализацией по подпрограммам и мероприятиям, а также сроков их реализации [92, с. 670].

Внесение изменений в государственные программы рассматривается как основание для подготовки законопроекта о внесении изменений в бюджет субъекта РФ в порядке, определенном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Государственная программа может предусматривать оказание государственными учреждениями услуг физическим либо юридическим лицам. В данном случае в программе должны быть отражены прогнозные значения сводных показателей государственных заданий по этапам ее реализации.

Реализация государственных программ осуществляется на основе государственных контрактов. Государственные контракты устанавливают права и обязанности заказчика в лице органа государственной власти и исполнителя, регулируют отношения между ними в процессе выполнения государственного контракта, включая осуществление контроля со стороны заказчика.

В данной связи российское законодательство предписывает осуществлять постоянный мониторинг и оценку эффективности реализации государственных программ, результаты которых отражаются в сводном годовом докладе о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ субъекта РФ [5].

Согласно законодательству Самарской области данный доклад ежегодно подготавливают ответственный исполнитель и соисполнители соответствующей государственной программы, направляя его на рассмотрение министерства управления финансами и министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области. Минэкономразвития готовит итоговое заключение о комплексной оценке эффективности осуществления программы в отчетном периоде (за весь период ее реализации) [29].

Законодательством Самарской области предусмотрены основания для приостановления реализации государственной программы (в том числе отсутствие необходимых для ее реализации бюджетных средств), а также соответствующие рекомендации минэкономразвития и минфина Самарской области [29].

Основаниями для досрочного прекращения реализации государственной программы выступают:

- досрочное выполнение ее мероприятий;
- нецелесообразность ее последующей реализации;
- оптимизация комплекса программ и нормативно-правовых актов, определяющих расходные обязательства Самарской области;
- низкая эффективность осуществления программных мероприятий [29, п. 10.1].

Нормативно-правовая база регулирования ПЦБ в Самарской области также включает в себя «Порядок ведения реестра государственных программ Самарской области» [35]. Согласно указанному порядку утвержденные государственные программы после опубликования в средствах массовой информации включаются в соответствующий реестр. Ведение реестра государственных программ Самарской области по установленной форме возложено на управление сводного программно-целевого планирования и прогнозирования финансовых ресурсов региона минэкономразвития Самарской области. Реестр подлежит размещению на официальном сайте министерства.

Глубокое изучение соответствующей нормативно-правовой базы позволило нам разработать алгоритм, обеспечивающий логическую взаимосвязь всех этапов программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации (рисунок 1).

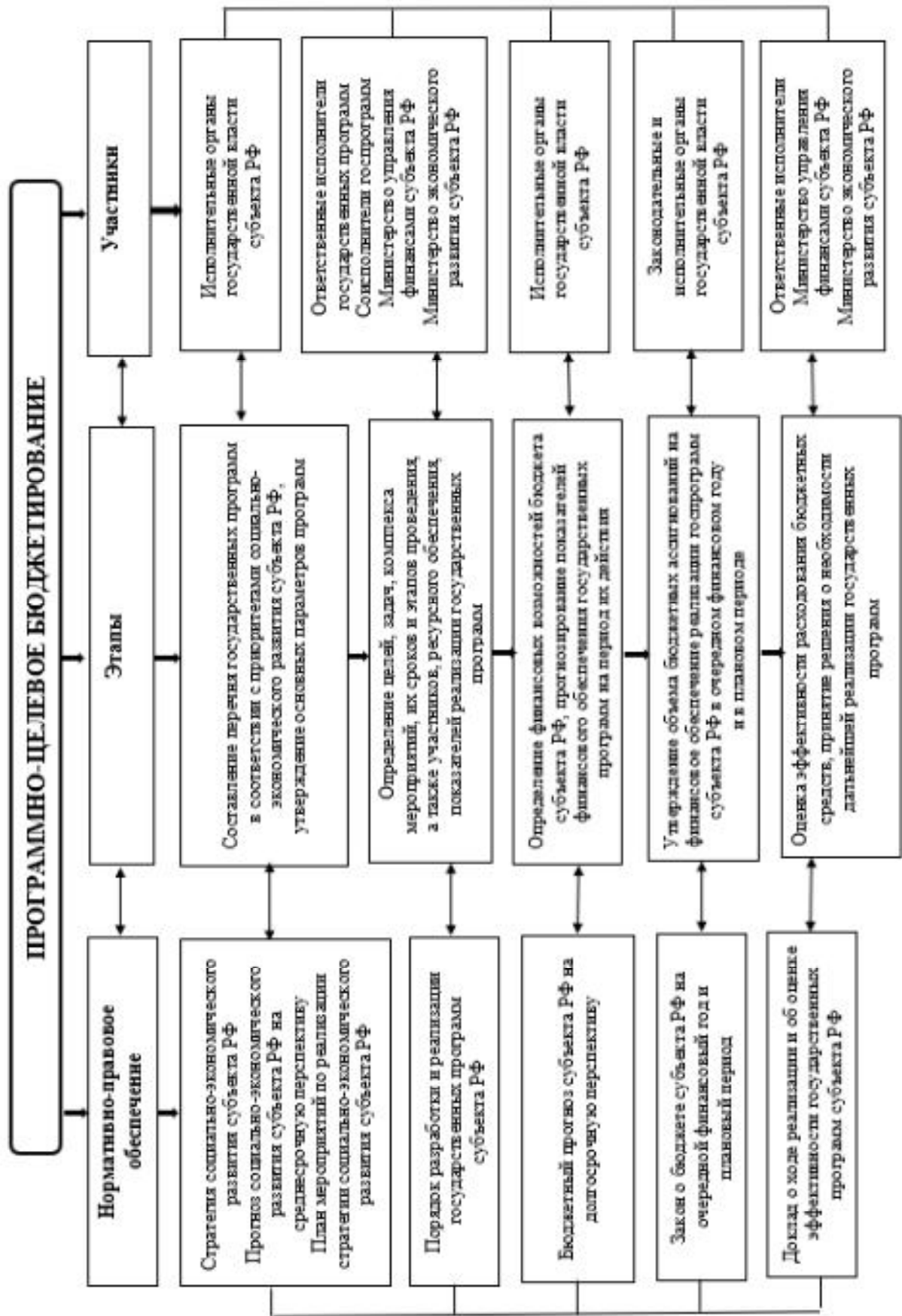


Рисунок 1 – Алгоритм программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ

Условно нами выделены 5 основных этапов программно-целевого бюджетирования в субъекте РФ, содержание каждого из которых определено соответствующим нормативно-правовым актом. Также каждый этап ПЦБ предполагает участие в нем определенных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Итак, алгоритм программно-целевого бюджетирования в регионе включает в себя следующие этапы.

1. Составление перечня государственных программ в соответствии с приоритетами социально-экономического развития субъекта РФ, утверждение основных параметров программ.

2. Определение целей, задач, комплекса мероприятий, их сроков и этапов проведения, а также участников, ресурсного обеспечения, показателей реализации государственных программ.

3. Определение финансовых возможностей бюджета субъекта РФ, прогнозирование показателей финансового обеспечения государственных на период их действия.

4. Утверждение объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ субъекта РФ в очередном финансовом году и в плановом периоде.

5. Оценка эффективности расходования бюджетных средств, принятие решения о необходимости дальнейшей реализации государственных программ.

Отметим, что программно-целевое бюджетирование получает свое развитие также в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Как мы уже отмечали выше, это связано с тем, что государственные программы реализуются на основе заключения государственных контрактов между государственными (муниципальными) органами власти, бюджетными учреждениями с поставщиками товаров, работ, услуг [97]. Стоимость данных контрактов оказывает влияние на процесс утверждения бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение программ.

Согласно отчетам об исполнении областного бюджета Самарской области по ведомственной структуре расходов в 2015 и 2016 гг. произошло увеличение данного показателя до значений 72,4 и 80,6 %, соответственно (таблица 4).

Таблица 4 - Структура расходов областного бюджета Самарской области

Расходы бюджета	2015 г.		2016 г.	
	Объем, млн руб.	Доля, %	Объем, млн руб.	Доля, %
Программные	102533,3	72,4	120130,3	80,6
Непрограммные	39143,2	27,6	28930,5	19,4
Всего	141676,5	100	149060,8	100
Примечание: Источники [25, 26].				

На рисунке 2 представлена диаграмма, отражающая динамику доли программных расходов в совокупном объеме расходов областного бюджета в 2012-2016 гг.

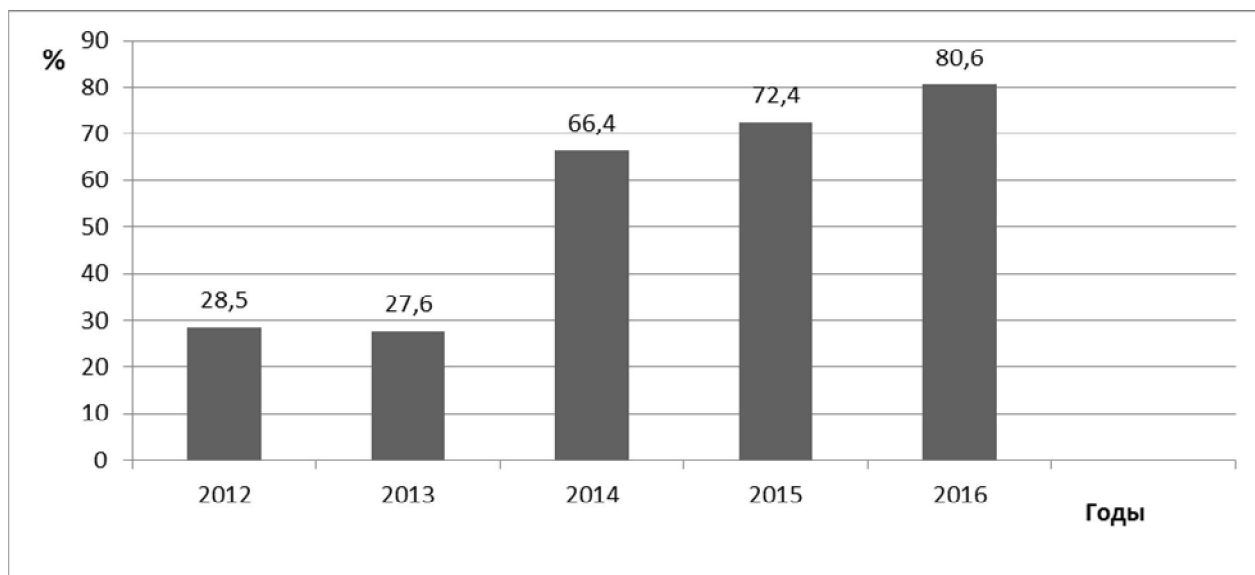


Рисунок 2 – Динамика доли программных расходов в общем объеме расходов областного бюджета Самарской области в 2012-2016 гг.

Динамика и структура расходов областного бюджета Самарской области в 2012-2016 гг. отражены на рисунке 3.

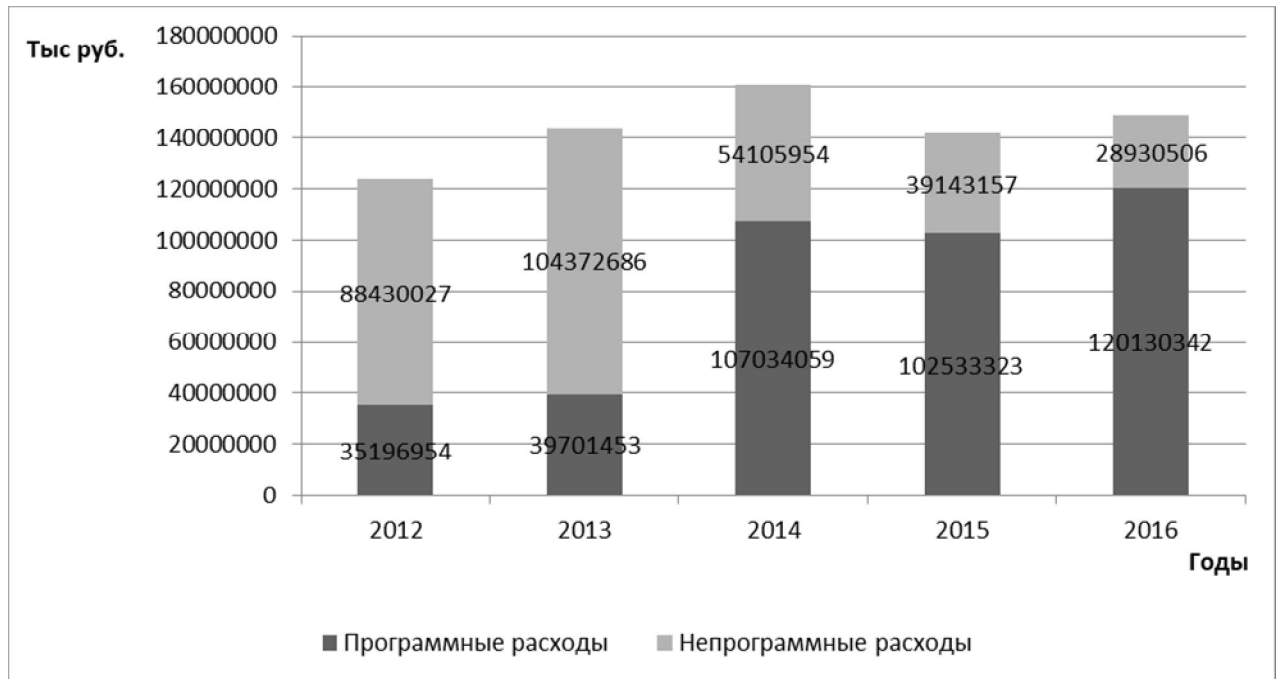


Рисунок 3 – Динамика и структура расходов областного бюджета Самарской области

В течение 2012-2014 гг. можно было наблюдать рост объема расходов областного бюджета на 37 513,1 млрд руб. (с 123 626,9 до 161 140,0 млрд руб.). Величина программных расходов за три года возросла на 71 837,1 млрд руб. В 2015 г. наблюдалось уменьшение размера расходов областного бюджета Самарской области по сравнению с 2014 г. на 19 463,5 млрд руб. (на 12,1 %), что было обусловлено нестабильным состоянием российской экономики в целом. При этом отмечалось также небольшое падение значения программных расходов – на 4 500,8 млрд руб. (на 4,2 %).

Согласно данным министерства управления финансами Самарской области размер бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ увеличился в 2016 г. по отношению к 2015 г. на 17 597,0 млрд руб. (на 17,2 %) (таблица 5).

Согласно данным указанного министерства максимальный объем ассигнований из регионального бюджета на финансирование госпрограмм наблюдался в 2017 г. (126 689,5 млн руб.), впоследствии планируется постепенное уменьшение размеров финансирования этих программ.

Таблица 5 – Количество государственных программ и объемы ассигнований на их реализацию в Самарской области

Наименование показателя	Годы					
	2014	2015	2016	2017	2018 (прогноз)	2019 (прогноз)
Количество государственных программ, ед.	39	45	47	47	47	47
Объем ассигнований на реализацию госпрограмм, млн руб.	107 034,1	102 533,3	120 130,3	126 689,5	106 173,9	103 181,2
Изменение объема ассигнований, % к предыдущему периоду	+169,6	- 4,2	+17,2	+5,5	- 16,2	- 2,8
Примечание: Источники [114, 119, 120, 121].						

В 2016 г. в Самарской области было утверждено 47 государственных программ, 3 из которых не реализованы ввиду отсутствия финансирования. На бюджетный цикл 2017-2019 гг. также планируется реализация 47 программ.

В 2016 г. были предусмотрены средства федерального бюджета и федеральных фондов на софинансирование 23 госпрограмм Самарской области на сумму 18,1 млрд руб., что выше уровня 2015 г. на 11,8 %.

На рисунках 4 и 5 представлена структура затрат областного бюджета Самарской области на осуществление государственных программ в 2015-2016 гг.

Из рисунка 4 видно, что 53,5 % программных расходов регионального бюджета в 2015 г. занимали государственные программы социальной значимости,

в том числе направленные на развитие сфер образования и здравоохранения, на рост эффективности молодежной политики. Отметим также, что преобладающая доля социальной части в расходах регионального бюджета является традиционной. Наименьшие объемы финансирования выделялись на инновационное развитие и модернизацию экономики (3,5 %) и сельского хозяйства (4,5 %) региона.



Рисунок 4 – Структура программных расходов областного бюджета Самарской области в 2015 г.

По данным рисунка 5, в 2016 г. более половины средств регионального бюджета (57,8 %) было направлено на финансирование социальной сферы, 12,5 % - на финансирование транспортной инфраструктуры, 7,6 % - на развитие жилищного строительства и коммунальной инфраструктуры, 3,7 % - на поддержку сельхозтоваропроизводителей, 6,9 % - на подготовку к чемпионату мира по футболу [118].

Согласно данным министерства управления финансами Самарской области большая часть средств бюджета региона (29 350 млрд руб. или 19,3 % от совокупного объема расходов) в 2016 г. направлялась на финансирование госпрограммы «Развитие образования и повышение эффективности реализации молодежной политики в Самарской области», рассчитанной на 2015–2020 гг. [118].

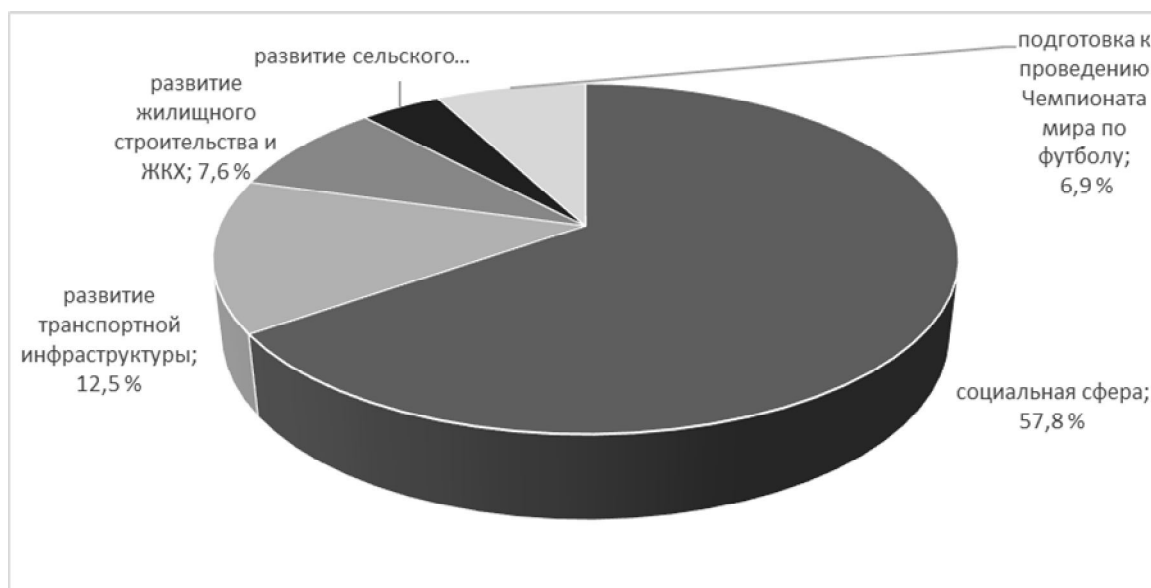


Рисунок 5 – Структура программных расходов областного бюджета Самарской области в 2016 г.

Из расходов областного бюджета 13,6 % (14 176,6 млрд руб.) адресовано на реализацию программы «Развитие здравоохранения в Самарской области на 2014-2019 гг.». На финансирование программы «Развитие транспортной системы Самарской области (2014-2025 годы)» направляется 16 183,6 млрд руб. (или 10,6 % всей величины бюджетных расходов). Значительная доля средств бюджета региона (9,5 %) приходится на госпрограмму «Подготовка к проведению в 2018 году чемпионата мира по футболу». Подобные пропорции финансирования программ планируется сохранить и в 2018-2019 гг.

Следует отметить, что стопроцентного формирования областного бюджета Самарской области на основе государственных программ к настоящему моменту

времени не произошло: порядка 20 % расходов регионального бюджета являются непрограммными.

Согласно официальным данным, содержащим сведения об оценке эффективности реализации 47 государственных программ Самарской области в 2016 г., в полном объеме за указанный период выполнены мероприятия только 24 госпрограмм, что на 9 программ больше, чем в 2015 г. Степень выполнения мероприятий 16 госпрограмм составила от 80 до 100 %. В следующих 4 госпрограммах степень выполнения мероприятий составила менее 80 % [125]:

1. «Подготовка к проведению в 2018 году чемпионата мира по футболу».
2. «Развитие промышленности Самарской области и повышение её конкурентоспособности до 2020 года».
3. «Повышение эффективности управления имуществом Самарской области на 2014 – 2018 годы».
4. «Развитие инфраструктуры градостроительной деятельности на территории Самарской области» на 2016 - 2019 гг.

Уровень освоения бюджетных средств, направленных на финансирование программ, составил в 2016 г. 96,9 % (в 2015 г. данный показатель равнялся 89,6 %).

Значения показателя эффективности, рассчитываемого как отношение степени достижения показателей (индикаторов) госпрограммы к уровню ее финансирования, сложились следующим образом (таблица 6):

- более 120 % - 11 госпрограмм;
- более 100 % - 19 госпрограмм;
- 100 % - 2 госпрограммы;
- от 80 до 100 % - 9 госпрограмм;
- менее 80 % - 3 госпрограммы («Строительство, реконструкция и капитальный ремонт образовательных учреждений», рассчитанной до 2025 г. - 58,2 %; «Развитие промышленности Самарской области и повышение её конкурентоспособности до 2020 года» – 47,3 %; «Повышение эффективности управления имуществом Самарской области» на 2014 – 2018 гг. – 10 %).

В соответствии с критериями комплексной оценки эффективности госпрограмм в 2016 г. в Самарской области 15 признаны эффективными, 24 госпрограммы – высокоэффективными, 5 госпрограмм – низкоэффективными. В 2015 г. 17 программ были отнесены к разряду эффективных, 15 программ – высокоэффективных и 9 – низкоэффективных, то есть наблюдается положительная динамика.

Таблица 6 – Эффективность государственных программ Самарской области в 2016 г.

Значение показателя эффективности госпрограмм, %	Более 120	Более 100	100	От 80 до 100	Менее 80
Количество госпрограмм, ед.	11	19	2	9	3
Примечание – Источник [121].					

Высокое значение показателя эффективности (выше 120%) минэкономразвития Самарской области обуславливает следующими причинами:

- превышение фактических значений индикаторов над плановыми значениями, что свидетельствует о некачественном планировании;
- наличие индикаторов, характеризующих не только результаты реализации программ, но и уровень развития подлежащей отрасли социально-экономического развития региона;
- низкий уровень фактического финансирования программных мероприятий при достаточно высоком уровне выполнения показателей (индикаторов).

В качестве основных причин низкой эффективности реализации программ органами государственной власти Самарской области названы:

- невыполнение либо выполнение не в полном объеме программных мероприятий, соответственно недостижение запланированных значений соответствующих показателей;

- несвоевременное и неполное освоение бюджетных средств, направленных на реализацию программных мероприятий, и несоблюдение сроков их выполнения;
- поздние сроки поступления средств федерального бюджета на софинансирование мероприятий;
- неготовность предприятий области к софинансированию проектов и др.

На наш взгляд, наличие проблем в ходе разработки и реализации государственных программ приводит в конечном итоге к снижению результативности программно-целевого бюджетирования в регионе в целом. В связи с этим более подробно остановимся на анализе проблем формирования и реализации ряда государственных программ Самарской области.

2.3 Анализ разработки и реализации государственных программ Самарской области как инструмента программно-целевого бюджетирования в субъекте РФ

Анализ проблем разработки и реализации государственных программ в Самарской области проведем на примере программ «Устойчивое развитие сельских территорий Самарской области на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» [34], «Развитие образования и повышение эффективности реализации молодежной политики в Самарской области» на 2015-2020 гг. [32], «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года [30]. Более подробно остановимся на рассмотрении последней программы.

На наш взгляд, представляет определенный интерес сравнение паспорта данной программы в первоначальной редакции (постановление правительства Самарской области № 684 от 27 ноября 2013 г.) и в редакции постановления

правительства Самарской области № 28 от 27 января 2016 г., которое коснулось изменения содержательной части госпрограммы (приложение Б).

Во-первых, изменения коснулись формулирования цели государственной программы. Изначально она была призвана достичь две цели:

1) «повышение доступности жилья и качества жилищного обеспечения населения, в том числе с учетом исполнения государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан»;

2) «развитие конкуренции в сфере жилищного строительства и коррекция базовых условий рынка жилья в Самарской области без прямого вмешательства в рыночные механизмы» [30].

В новой редакции паспорта программы в качестве цели указана лишь первая из перечисленных выше, что, по нашему мнению, является вполне логичным, поскольку сочетание нескольких целей приводит к усложнению структуры программы. Однако и в оставшейся формулировке цели есть определенные недостатки. Фактически здесь можно выделить три самостоятельные цели:

- повышение доступности жилья;
- повышение качества обеспечения населения жилыми помещениями;
- исполнение государственных обязательств, связанных с обеспечением жильем предусмотренных законодательством групп граждан.

На наш взгляд, более правильным было бы выделить в качестве конечной цели рассматриваемой программы повышение уровня жилищного обеспечения населения. Подчеркнем, что данная цель может быть количественно измерена, тогда как «качество жилищного обеспечения» - обширное понятие, объединяющее несколько характеристик, порой трудно измеримых. При этом увеличение доступности жилья населению и исполнение обязательств государства по обеспечению жилыми помещениями определенных категорий граждан – это в большей степени инструменты достижения цели, нежели сами цели.

Цели реализации программ в сфере сельского хозяйства и развития образования и молодежной политики также двухсоставные, носят качественный характер и не подвергаются количественному измерению.

Во-вторых, в 2016 г. с 11 до 17 был увеличен список задач, реализуемых в рамках программы «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г.

Как отмечают О.К. Ястребова и О.В. Богачева, каждая задача государственной программы должна рассматриваться как цель ее подпрограммы [148]. Оптимальным вариантом является тот, при котором одной задаче программы соответствует одна подпрограмма.

Программа «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г. включает в себя семь подпрограмм [28]. Анализ показал, что каждой подпрограмме в паспорте соответствует одна задача. Однако в рамках госпрограммы реализуется также областная адресная программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории Самарской области до 2017 года», которая направлена на реализацию семи задач. Более того, три задачи программы не нашли отражения в описании подпрограмм, а включены в так называемый план мероприятий (приложение В).

Рассматриваемая нами государственная программа в сфере образования ставит перед собой четыре задачи и, соответственно, имеет четыре подпрограммы. Однако, по нашему мнению, формулировки задач программы не позволяют достаточно точно соотнести каждую из них с соответствующей подпрограммой.

Общий существенный недостаток всех задач, сформулированных в анализируемых государственных программах, заключается в том, что в них не отражены конечные, количественно измеримые результаты реализации подпрограмм. Множественность формулировок многих задач также не позволяет выделить их конечный результат. В связи с этим представляется целесообразным скорректировать формулировки задач программ в соответствии со следующими требованиями:

- задачи должны отражать конечный результат, а не процесс;
- задача не должна быть сформулирована как мероприятие;
- перечень и формулировка задач должны соответствовать названиям подпрограмм;
- формулировка задач должна быть однозначной, не содержать множественности задач;
- ни одна из задач не может включать в себя другие задачи.

Рекомендуемые нами формулировки задач программы «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г. приведены в приложении В.

Таким образом, проблемы разработки государственных программ в Самарской области наблюдаются уже на стадии их целеполагания.

Мы считаем, что недостаточно четкие формулировки целей и задач госпрограмм усложняют определение оптимального перечня мероприятий, реализуемых для достижения конкретных конечных результатов реализации программ. Каждое мероприятие, в том числе бессмысленное, требует определенного объема финансового обеспечения. В итоге происходит распыление бюджетных средств, снижается результативность их использования.

В-третьих, измененный паспорт программы в сфере жилищного строительства, наряду с ответственным исполнителем в лице министерства строительства, указывает соисполнителя - министерство социально-демографической и семейной политики. Государственная программа в сфере образования также имеет ответственного исполнителя – министерство образования и науки Самарской области, и соисполнителя – департамент по делам молодежи.

С одной стороны, разграничение полномочий по реализации программы способствует скорейшему достижению ее цели, с другой – может вызвать затруднения в координации мероприятий программы и снижение уровня ответственности исполнителей.

В-четвертых, в программе «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г. было увеличено количество индикаторов с 18 до 66. Анализ показал, что данные индикаторы соответствуют следующим требованиям: могут быть количественно измеримы, подлежат проверке и однозначному толкованию. Однако отметим, что не устанавливаются пороговые (критические) значения показателей (максимально и минимально допустимые). На практике это затрудняет оценку эффективности реализации госпрограмм с позиции улучшения или ухудшения ситуации в сфере реализации государственной программы и не позволяет выявить, например, последствия недостижения целевых показателей. Данный вывод применим и к двум оставшимся программам.

Органами власти Самарской области предусмотрено право ежегодного пересмотра объемов финансового обеспечения государственных программ.

Так, например, изначально финансирование программы в сфере жилищного строительства предусматривалось в размере 156 991 164,824 тыс руб., в том числе за счет средств областного бюджета - 78 418 263,657 тыс руб. (49,9 %) [30]. В результате внесения изменений в паспорт программы общий объем ее финансирования снизился до уровня 144 614 753,296 тыс руб. (на 7,9 %), а из областного бюджета на финансирование программы было выделено 83 562 409,176 тыс руб. (57,8 %) [28]. Некоторые изменения в объемах ресурсного обеспечения программы можно было наблюдать в 2017 г. Так, постановление правительства Самарской области № 244 от 18 апреля 2017 г. устанавливает следующие объемы ее финансирования: 147 633 281,410 тыс руб., в том числе за счет средств областного бюджета - 87 280 694,578 тыс руб. (59,12 %). Несложно заметить увеличение доли финансирования программы за счет средств регионального бюджета. В число других источников ресурсов госпрограммы входят средства федерального бюджета - 4,9 %, Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства - 1,5 %.

Вполне очевидно, что постоянная корректировка объемов финансового обеспечения реализации государственных программ может привести к

невыполнению запланированных результатов и в конечном итоге – к неэффективной реализации программ и низкой результативности использования бюджетных средств субъекта РФ.

Паспорта рассматриваемых госпрограмм содержат методики комплексной оценки эффективности их реализации, соответствующие постановлению правительства Самарской области № 498 от 20 сентября 2013 г. [29].

Показатель эффективности госпрограммы рассчитывается по формуле

$$R = \sum_{i=1}^N R_i \cdot P_i, \quad (3)$$

где R_i - показатели эффективности реализации подпрограмм, входящих в состав программы, за отчетный период;

P_i – удельный вес фактических объемов финансового обеспечения реализации подпрограмм, входящих в состав государственной программы, в общем объеме фактического финансового обеспечения государственной программы на конец отчетного периода;

N – количество подпрограмм, входящих в состав государственной программы.

Проведем анализ результатов реализации госпрограммы «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г. за 2014-2015 гг. на основании информации о ходе реализации и оценки эффективности реализации государственной программы, предоставленной министерством строительства Самарской области [79, 87, 88] (приложения Г-Е).

Согласно отчетам данного министерства, комплексная эффективность реализации программы в 2014 г. оценивалась как низкая, в 2015 и 2016 гг. – как эффективная.

Построим матрицы комплексной эффективности выполнения программы за период с 2014 по 2016 г. (рисунки 6-8).

Комплексная эффективность подпрограммы	Подпрограммы								Комплексная эффективность программы
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Высокая									
Эффективная									
Низкая									

Рисунок 6 – Матрица комплексной эффективности программы

«Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г. в 2014 г.

Полные наименования подпрограмм рассматриваемой государственной программы «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г. указаны в списке условных обозначений.

Как видно из рисунка 6, в 2014 г. комплексная эффективность подпрограмм 2, 3, 4 оценивалась как высокая. Эффективной являлась подпрограмма 5. Подпрограммы 1, 6, 7, 8 были реализованы с низкой степенью эффективности.

Комплексная эффективность подпрограммы	Подпрограммы									Комплексная эффективность программы
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Высокая										
Эффективная										
Низкая										

Рисунок 7 – Матрица комплексной эффективности программы

«Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г. в 2015 г.

В 2015 г. 6 подпрограмм из 9 были реализованы с высокой степенью эффективности (подпрограммы 2-6, 8), одна подпрограмма была признана эффективной (подпрограмма 7) и две подпрограммы имели низкую эффективность (подпрограммы 1, 9).

Комплексная эффективность подпрограммы	Подпрограммы									Комплексная эффективность программы
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Высокая										
Эффективная										
Низкая										

**Рисунок 8 – Матрица комплексной эффективности программы
«Развитие жилищного строительства в Самарской области до 2020 г.» в 2016 г.**

По итогам 2016 г. реализация программы в целом являлась эффективной. Однако уже четыре ее подпрограммы были признаны низко эффективными и лишь 4 подпрограммы – высокоэффективными.

Таким образом, результаты реализации госпрограммы за период 2014-2016 гг. следующие:

1) стабильную высокую эффективность реализации сохраняют три подпрограммы (3, 4, 5);

2) с низкой эффективностью на протяжении трех лет реализовывались две подпрограммы (1, 9).

На рисунке 9 отражена динамика показателя эффективности реализации государственной программы с учетом направленных средств, что определяется исходя из показателей степени достижения индикаторов программы и уровня ее финансирования.

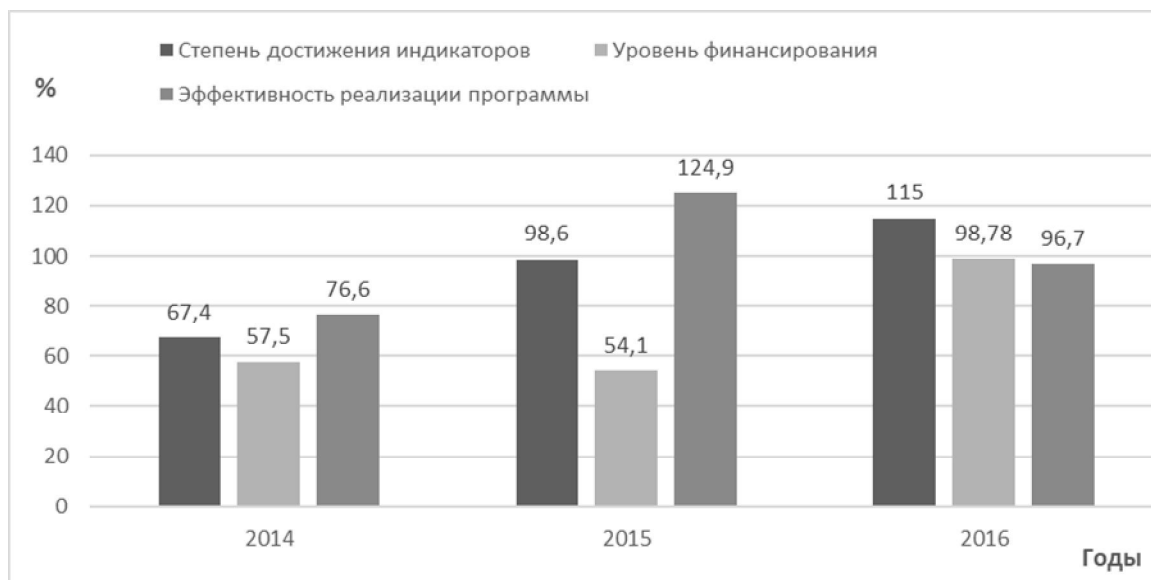


Рисунок 9 – Динамика показателя эффективности реализации государственной программы «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г.

Как видно из рисунка 9, на протяжении трех лет реализации программы стабильно повышалась степень достижения ее индикаторов (с 67,4 % в 2014 г. до 115,0 % в 2016 г.); уровень финансирования программы, несмотря на небольшой спад в 2015 г., тоже демонстрировал рост с 57,5 до 98,78 %. Эффективность реализации программы с учетом направленных средств была самой высокой в 2015 г. (124,9 %), в 2016 г. она достигла значения 96,7 %.

На комплексную эффективность реализации государственной программы, как отмечалось выше, влияет также показатель степени выполнения предусмотренных мероприятий. Значения комплексной эффективности выполнения программы в 2014, 2015 и 2016 гг. составляли, соответственно, 86,7, 86,8 и 87,8 % (см. приложения Г-Е).

На основе отчетов министерства строительства Самарской области [79, 87, 88] проведем анализ факторов, которые повлияли на ход реализации госпрограммы в течение 2014 - 2016 гг. в разрезе подпрограмм (приложения Ж-И).

Подпрограмма 1 была включена в состав госпрограммы в 2015 г. На ее реализации, главным образом, сказался недостаток финансирования. В 2015 г. уровень финансирования подпрограммы составил лишь 25,5 % от

запланированного объема, в 2016 г. – 31,97 %. В результате при высокой степени достижения индикаторов подпрограмма в 2015-2016 гг. характеризовалась как низкоэффективная.

Эффективность реализации подпрограммы 2 в 2015 и 2016 гг. является высокой. Все ее мероприятия профинансированы в полном объеме. Сложностями в обеспечении жильем ветеранов боевых действий, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, были длительность поиска подходящего жилого помещения и небольшой размер социальных выплат, требующий привлечения министерством собственных или заемных средств для решения жилищной проблемы.

Основным сдерживающим фактором реализации подпрограммы 3 выступают различного рода административные барьеры (длительность размещения муниципального заказа на приобретение жилых помещений, оформления документов технической инвентаризации, регистрации приобретенных квартир и пр.), что не позволяет в установленные сроки обеспечить жильем детей-сирот. Повышение эффективности реализации подпрограммы в 2015-2016 гг. достигнуто за счет освоения средств, выделенных в предыдущие периоды реализации подпрограммы, тем самым произошло искусственное завышение значений индикаторов подпрограммы.

Подпрограмма 4 исполнялась в условиях сокращения списочного количества молодых семей, нуждающихся в социальной выплате для улучшения своих жилищных условий, в результате: отказа семей получить выплату в текущем году и просьбы перенести ее на следующий год; самостоятельного улучшения семьями жилищных условий; изменения состава семьи; непредоставления документов на получение социальной выплаты. Таким образом, снова наблюдается искусственное завышение степени достижения запланированных индикаторов и выполнения мероприятий подпрограммы, благодаря чему на бумаге высока эффективность ее реализации.

Подпрограмма 5 характеризовалась высокой эффективностью своей реализации в 2014-2014 гг., однако в 2016 г. в результате низкой степени выполнения ее мероприятий программа стала эффективной. Причиной послужило

непредоставление субсидий из областного бюджета юридическим и физическим лицам на возмещение затрат на коммунальную инфраструктуру, понесенных ими в процессе строительства проблемных объектов.

Подпрограмма 6 реализуется в условиях роста числа молодых специалистов, готовых улучшить жилищные условия с использованием льготного ипотечного кредитования, и одновременного недостатка у них собственных средств для внесения первоначального взноса. Проблема усугубляется отказами многих банков предоставлять ипотечные кредиты по льготной ставке в рамках программы «Жилье для российской семьи». Тем не менее, сохраняются высокий уровень финансирования подпрограммы и высокая степень достижения плановых индикаторов, что характеризует ее как высокоэффективную.

Из разряда эффективной подпрограмма 7 в 2014-2015 гг. перешла в разряд низкоэффективной в 2016 г. Причины - недостаточное финансирование за счет средств областного бюджета и неготовность предприятий Самарской области к софинансированию проектов по строительству арендных домов.

Подпрограмма 8 в 2014 и 2016 гг. была низкоэффективной. Так, например, количество переселенных из аварийного жилищного фонда граждан за 2016 г. составило 3,547 тыс. чел., или 70,7 % от планового значения. Негативное влияние на это оказали отсутствие предложений на рынке жилых помещений, соответствующих установленным критериям, а также поздние сроки приобретения многими муниципальными образованиями жилых помещений из-за длительности прохождения ими экспертизы.

Подпрограмма 9 реализована с низкой эффективностью, что связано в основном с недостаточным финансированием за счет средств областного бюджета.

Итак, несложно заметить, что главным фактором, негативно сказавшимся на степени достижения индикаторов большинства подпрограмм и на степени выполнения их мероприятий, является недостаток финансирования.

Реализация госпрограммы, связанной с развитием сельских территорий [34], согласно отчету ответственного исполнителя в 2016 г. была признана

высокоэффективной. Степень выполнения ее мероприятий составила 100 %, уровень финансирования с учетом направленных средств – 99,7 %. Комплексная эффективность реализации данной программы равна 139,4 %. Причина высокой эффективности программы в сфере сельского хозяйства, по отчетам министерства сельского хозяйства и продовольствия Самарской области, кроется в удешевлении стоимости объектов в результате произведенных закупок товаров, работ, услуг.

Степень выполнения всех мероприятий государственной программы «Развитие образования и повышение эффективности реализации молодежной политики в Самарской области» на 2015-2020 гг. в 2016 г., по данным министерства образования и науки Самарской области, составила 96,6 %. Уровень финансирования программы с учетом направленных средств был равен 99,9 %. При значении показателя комплексной эффективности 100,2% программа в 2016 г. признана эффективной. Столь высокая степень выполнения мероприятий программы связана с тем, что большинство предоставляемых мер социальной поддержки в области образования и науки носит заявительный характер.

Таким образом, по нашему мнению, можно поставить под сомнение правомерность отнесения рассмотренных государственных программ либо ряда их подпрограмм к разряду высокоэффективных в силу того, что по объективным причинам происходило искусственное повышение фактических значений индикаторов относительно плановых значений.

Таким образом, анализ разработки и реализации государственных программ Самарской области позволил нам выявить ряд проблем, носящих общий характер. В частности, эти проблемы касаются формулирования целей и задач программ, определения комплекса мероприятий и конечных результатов реализации программ, финансового обеспечения, объективной оценки эффективности программ и пр. Указанные проблемы, по нашему мнению, могут рассматриваться как факторы, оказывающие влияние на программно-целевое бюджетирование. В связи с этим проведем систематизацию данных факторов с целью выделения направлений совершенствования программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ.

3 НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1 Факторы, влияющие на развитие программно-целевого бюджетирования на региональном уровне

В современной научной литературе большое внимание уделяется рассмотрению проблем, оказывающих негативное влияние на развитие программно-целевого бюджетирования на уровне субъектов РФ. Анализ данных проблем позволил нам выявить факторы, способствующие развитию программно-целевого бюджетирования в регионах. Указанные факторы условно разделены нами на три группы: финансовые, организационно-методологические и нормативно-правовые.

1. Финансовые факторы:

- объективное обоснование потребностей в финансовом обеспечении реализации госпрограмм;
- достаточность средств бюджета для финансового обеспечения реализации государственных программ;
- своевременное и полное финансирование мероприятий государственных программ;
- пропорциональность распределения бюджетных средств на финансовое обеспечение программ;
- достаточность ассигнований из вышестоящих бюджетов для обеспечения финансирования государственных программ, находящихся в совместном ведении;
- привлечение внебюджетных источников финансирования.

Как показал проведенный нами во второй главе работы анализ реализации государственных программ Самарской области, главной причиной низкой эффективности большинства из них является недостаточное фактическое финансирование. Следовательно, по нашему мнению, финансовым факторам развития ПЦБ в регионах следует уделить пристальное внимание.

Своевременность и полнота финансирования абсолютно всех мероприятий государственных программ возможны лишь при условии объективного обоснования потребностей в финансовом обеспечении реализации госпрограмм на этапе их разработки. При этом должны учитываться реальные ресурсные возможности регионального бюджета по обеспечению финансирования госпрограмм.

Однако в действительности в отношении большинства программ не осуществляется необходимой объективной экспертизы. В результате в программах отражаются завышенные потребности для их финансового обеспечения. При разработке программ недостаточно учитываются региональный ресурсный потенциал и реальные возможности бюджета.

Нередко разработчикам государственных программ приходится подгонять целевые индикаторы, программные мероприятия и показатели конечных результатов под выделяемые размеры финансирования, обусловленные возможностями бюджета, что негативно сказывается на эффективности реализации программ [66, с. 107]. Другими словами, регионы практикуют так называемое «финансирование от достигнутого», и большинство сформированных программ, по сути, являются совокупностью расходных требований, в недостаточной степени подкрепленных сформированными целями, задачами и показателями деятельности.

Российские экономисты, занимающиеся исследованием проблемы программно-целевого бюджетирования [143], указывают на наличие диспропорциональности распределения бюджетных средств на финансовое обеспечение программ. Например, в Самарской области в 2018 г. на финансовое

обеспечение трех из сорока семи государственных программ приходится 43,5 % расходов регионального бюджета [26].

Можно также наблюдать неравномерность распределения бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение госпрограмм в течение периода их реализации, когда в последний год предполагается 2/3 объемов их финансирования, что вызывает сомнения в реалистичности исполнения программ [142, с. 8].

Для реализации ряда мероприятий программ порой не хватает средств в бюджете либо их финансирование вовсе не запланировано бюджетом. Отсюда следует вывод, что при ограниченных бюджетных ассигнованиях на реализацию госпрограмм наиболее актуальна проблема повышения эффективности использования государственных ресурсов, направляемых на достижение поставленных целей. Большинство государственных программ нуждается в совершенствовании, поскольку сформулированные в них цели не подкреплены соответствующим финансовым обеспечением.

Еще одной проблемой является тот факт, что многие госпрограммы в России разрабатываются в нескольких вариантах: «план по программе» – потребность в бюджетных ассигнованиях на реализацию мероприятий программы, и «предусмотрено в проекте бюджета» – размер бюджетных ассигнований, выделенных из бюджета субъекта РФ на реализацию мероприятий программы. Соответственно, показатели результативности госпрограмм также формируются в двух вариантах: «под потребность» и «под бюджет» [138, с. 55]. Согласимся с позицией Н.Н. Шаш и других экономистов, что данный подход недопустим и дискредитирует сам программный подход.

2. Организационно-методологические факторы:

- согласование государственных программ с документами стратегического планирования;
- своевременная актуализация государственных программ;

- наличие единых организационных и методологических основ программно-целевого бюджетирования, в т. ч. методики оценки его эффективности;
- межведомственная координация в процессе разработки и реализации госпрограмм;
- эффективная экспертиза государственных программ на предмет ресурсного обеспечения, определения целевых индикаторов и пр.;
- наличие системы управления рисками в ходе реализации госпрограмм.

Определение приоритетных направлений расходов бюджетов и обеспечение высокой их эффективности могут быть достигнуты в условиях тесной координации бюджетной политики и стратегических планов развития экономики государства в целом. В Бюджетном послании о бюджетной политике на 2012 г. Президент РФ подчеркнул необходимость интеграции бюджетного планирования и процесса формирования и реализации стратегии социально-экономического развития государства. В результате в 2014 г. был принят федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [5]. Однако работа по формированию правового и методического обеспечения стратегического планирования продолжается по сей день.

Под стратегическим планированием в законе понимается деятельность «по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития» территорий, отраслей экономики, сфер управления. Здесь же раскрывается содержание программно-целевого принципа стратегического планирования, который означает «определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования» [5].

Как уже мы отмечали во второй главе работы, основополагающим документом в системе стратегического планирования выступает «Стратегия

социально-экономического развития». В свою очередь, Бюджетный кодекс РФ содержит положение о том, что проект регионального бюджета в целях финансового обеспечения расходных обязательств составляется на основании «Прогноза социально-экономического развития на среднесрочную перспективу». Казалось бы, связь стратегического планирования и бюджетного планирования очевидна, однако на практике возникает множество проблем и недостатков, в том числе на региональном уровне управления.

В Самарской области также отсутствует должное согласование госпрограмм со стратегическими документами. Более того, как было отмечено выше, «Стратегия социально-экономического развития Самарской области» до сих пор находится в стадии утверждения, а госпрограммы реализуются фактически в отрыве от нее.

Как отмечает Д.М. Ланцев, с постановкой целей и задач развития территорий затруднений не возникает [101]. Проблемы появляются на этапе реализации планов, требующих ресурсного обеспечения за счет средств бюджета.

На основании прогноза рассчитываются параметры бюджета в части налоговых и неналоговых доходов, которые непосредственно зависят от показателей социально-экономического развития. Однако субъекты РФ на финансирование своих расходных обязательств также получают бюджетные ассигнования из федерального бюджета, и связь между ними и задачами стратегического планирования социально-экономического развития регионов никогда не устанавливалась. Наблюдалось обратное: рост показателей социально-экономического развития региона вызывал сокращение величины трансфертов из вышестоящего бюджета.

Принятие закона о стратегическом планировании предъявляет определенные требования к схеме разработки бюджета соответствующего уровня. Законодательством определено, что бюджетное планирование должно начинаться с уровня стратегии социально-экономического развития, затем переходить на уровень государственных программ и в итоге заканчиваться установлением параметров бюджета на очередной период. Отсюда следует вывод, что

стратегическое планирование должно быть связано с бюджетным планированием через формирование государственных программ.

Однако ни один нормативно-правовой документ не содержит положений о необходимости отражения в госпрограммах целей и задач, указанных в документах стратегического планирования [140, с. 81]. Также, по данным Минэкономразвития РФ, некоторые стратегические документы до сих пор не актуализированы, то есть не отражают изменений, произошедших в социально-экономическом развитии страны в последние годы [122].

В данной связи, по нашему мнению, достаточно трудно оценить степень достижения госпрограммами целей и индикаторов социально-экономической политики региона. Следовательно, на уровне государственных программ требуется обеспечение согласованности стратегического и бюджетного планирования, что будет способствовать решению многих проблем и недостатков программно-целевого бюджетирования на современном этапе развития.

В.Ф. Шаров, М.Е. Косов и С.В. Фрумина выделяют еще одну проблему программно-целевого бюджетирования на всех уровнях управления – несвоевременную актуализацию многих госпрограмм. Согласно статье 179 Бюджетного кодекса РФ корректировка государственных и муниципальных программ производится в результате принятия закона о бюджете в течение трех месяцев с момента вступления его в силу. Однако принятие ФЗ № 71 от 30 марта 2016 г. [4] позволило в 2016 г. государственные программы субъектов РФ и муниципальные программы приводить в соответствие с законом о бюджете в случаях и в сроки, которые устанавливаются законодательными актами, соответственно, субъекта РФ или муниципального образования. Тем самым это привело к несвоевременным корректировкам параметров госпрограмм, прежде всего их целевых индикаторов, в зависимости от объемов финансирования программ, что существенно осложнило процедуру объективной и достоверной оценки их эффективности.

Несвоевременное уточнение редакций госпрограмм может также привести и к таким последствиям, как:

- недостаточная гибкость управления движением ресурсов;
- несвоевременное принятие решений органами власти;
- неспособность к управлению рисками;
- незаинтересованность ответственных исполнителей в разработке качественных госпрограмм;
- возможность искажения результатов реализации госпрограмм и пр. [122].

Мы полностью разделяем мнение большинства российских экономистов, что основным недостатком применения программно-целевого бюджетирования в России является его недостаточная методическая проработанность. Например, А.А. Тушов отмечает, что к настоящему времени не сформулированы единые концептуальные методологические положения разработки и реализации государственных программ [130]. Это подтверждается, в частности, тем, что в субъектах РФ используются различные методические подходы к оценке эффективности госпрограмм. Разработчики государственных программ вынуждены встраивать их в систему существующих методов планирования и управления.

Формирование программ происходит в условиях крайнего дефицита информации, что не позволяет учесть все объективные факторы на стадии разработки мероприятий. Поэтому сложно оценить, что планируемые направления достижения целей программ являются наилучшими и обладают наивысшей эффективностью.

Мы считаем, что зачастую формируемые в программах целевые показатели не позволяют в полной мере оценить степень достижения целей и задач. Избыточное число целевых индикаторов реализации программы (как, например, в программе «Развитие жилищного строительства в Самарской области») усложняет оценку ее эффективности.

Одним из основных условий эффективной реализации государственной программы на уровне субъекта РФ является наличие прямой взаимосвязи между целями, мероприятиями и показателями результатов. Цели госпрограмм должны отвечать таким критериям, как конкретность, измеримость, достижимость,

реалистичность, четкая определенность во времени. Мероприятия госпрограмм должны соответствовать логической структуре: иметь четкий алгоритм реализации, содержать описание функций всех структурных элементов программы и связей между ними, показывать связь данной программы с другими государственными программами, которые входят в состав бюджета соответствующего уровня [140, с. 98].

Тем не менее, ряд разрабатываемых в субъектах РФ государственных программ характеризуется тем, что они содержат цели и задачи, а также намеченные мероприятия, которые позволяют оценить только косвенные эффекты. Зачастую показатели эффективности госпрограмм касаются лишь сферы их реализации и не учитывают эффектов, имеющих отношение к качеству жизни населения, к социально-экономическому развитию региона, к функционированию государственных институтов и т.п. В результате невозможно объективно оценить государственные программы с позиции их экономической и социальной эффективности [143, с. 509].

На примере анализа государственных программ Самарской области мы выявили, что разработчики программ сталкиваются с проблемой корректного планирования значений ряда результативных показателей, что приводит к их искусственному перевыполнению. Наша позиция в отношении данного вопроса заключается в том, что подобное перевыполнение показателей программ отнюдь не указывает на их эффективность, а свидетельствует о необходимости их доработки.

На сегодня у администраторов программ не наработана серьезная отраслевая база значений их показателей, позволяющая связать и научно обосновать принимаемые решения и реализуемые мероприятия с изменениями фактических значений показателей. Речь идет об отсутствии своеобразной управленческой эластичности, которую можно было бы проявлять, понимая, в какой степени то или иное решение влияет на достижение планируемых результатов. Сейчас лишь многолетняя отраслевая статистика позволит отделить влияние случайных факторов (в том числе и внешних) на показатели реализации

госпрограммы от целенаправленного управленческого воздействия в ходе выполнения мероприятий программы [81, с. 24, 26].

Проблемой при оценке эффективности реализации государственных программ также является то, что многие из них содержат целевые индикаторы, достижение которых невозможно оценить до наступления срока формирования сводного годового доклада о ходе осуществления программ (до 1 марта года, следующего за отчетным годом). Это приводит к снижению качества оценки эффективности реализации государственных и муниципальных программ. В связи с этим, на наш взгляд, требуется сокращение количества такого рода индикаторов в параметрах госпрограмм.

На уровне субъектов РФ наблюдаются бессистемность в принятии государственных программ, одновременная реализация необоснованно большого количества мелких программ, мало связанных между собой [84, с. 31]. Мы считаем, что причина кроется в отсутствии межведомственной координации действий региональных органов власти, что затрудняет получение достоверной информации в достаточном объеме для разработки госпрограмм, а также в нечетком закреплении сферы ответственности за различными субъектами. Проблема усугубляется тем, что лица, ответственные за результаты госпрограмм, не располагают пространством для маневра с целью эффективного выполнения своих обязанностей. В программах не отражается механизм координации деятельности всех исполнителей. Однако для успешной реализации программы за выполнение каждого программного мероприятия должен быть назначен конкретный ответственный субъект, и для оценки его работы должны быть определены соответствующие показатели [142, с. 6].

Большинство госпрограмм не содержит информации об их связи со смежными программами, это свидетельствует об использовании преимущественно отраслевого, ведомственного подхода к их формированию [84, с. 31].

Актуальным является вопрос государственных программ субъектов РФ с соответствующими программами, реализуемыми на федеральном либо

муниципальном уровнях. Необходимо обеспечить взаимосвязь комплекса целей, задач и целевых показателей в госпрограммах разных уровней.

Кроме того, мало значения придается кадровому, научно-исследовательскому и информационному обеспечению реализации программ.

Переход на программный бюджет требует высокотехнологичного информационного обеспечения. Необходима автоматизация процесса разработки и мониторинга госпрограмм в увязке с действующими автоматизированными системами планирования и исполнения бюджетов различных уровней [138, с. 57].

Многие программы отличает их недостаточная оперативность. Затягиваются сроки завершения программ и их отдельных мероприятий [130, с. 151].

Согласимся с мнением П.С. Звягинцева о том, что недостаточное внимание в госпрограммах уделяется проблемам оценки рисков, определению их влияния на результаты реализации программ, разработке системы управления рисками. Исполнителям государственных программ следует разрабатывать комплекс мероприятий по минимизации, по крайней мере, самых существенных рисков, устранению их последствий, проводить оценку величины совокупного риска по всем госпрограммам региона [84, с. 31].

3. Нормативно-правовые факторы отражают степень обеспеченности процесса разработки и реализации государственных программ на региональном уровне соответствующей нормативно-правовой базой.

Мы считаем вполне правомерной точку зрения проф. Р.Р. Яруллина, который отмечает, что в нашей стране процесс формирования бюджетов различных уровней в программном формате ориентирован на обеспечение соблюдения формальных процедур: отсутствуют реальные стимулы и действенные инструменты для роста эффективности, подотчетности и прозрачности использования бюджетных ресурсов, определяемые целями государственной политики [146, с. 336].

По нашему мнению, подобное положение дел обусловлено, прежде всего, недостаточной сформированностью нормативно-правовой базы программно-

целевого бюджетирования как в целом по стране, так и в ее субъектах. Все проблемы финансового и организационно-методологического характера – результат несовершенства общероссийского и регионального законодательства, из-за чего основные инструменты программно-целевого бюджетирования, в качестве которых рассматриваются различного рода программные документы (в том числе государственные и ведомственные программы, реестры расходных обязательств, реестры государственных услуг, государственные задания) не связаны в целостный механизм программно-целевого бюджетирования, не встроены в процесс бюджетного планирования.

Все вышесказанное позволяет нам сделать вывод о том, что совершенствование программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ не может происходить без учета рассмотренных нами факторов. Каждый этап программно-целевого бюджетирования реализуется под влиянием соответствующих факторов, что дает возможность разработать модель развития программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ.

3.2 Разработка модели развития программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ

Модель развития программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ разработана нами на основе алгоритма, содержание которого раскрыто во второй главе работы, а также с учетом рассмотренных в предыдущем параграфе факторов, оказывающих влияние на развитие ПЦБ.

Нами выделены следующие три основные направления развития программно-целевого бюджетирования на региональном уровне, в рамках которых предлагаются для реализации конкретные мероприятия (рисунок 10).

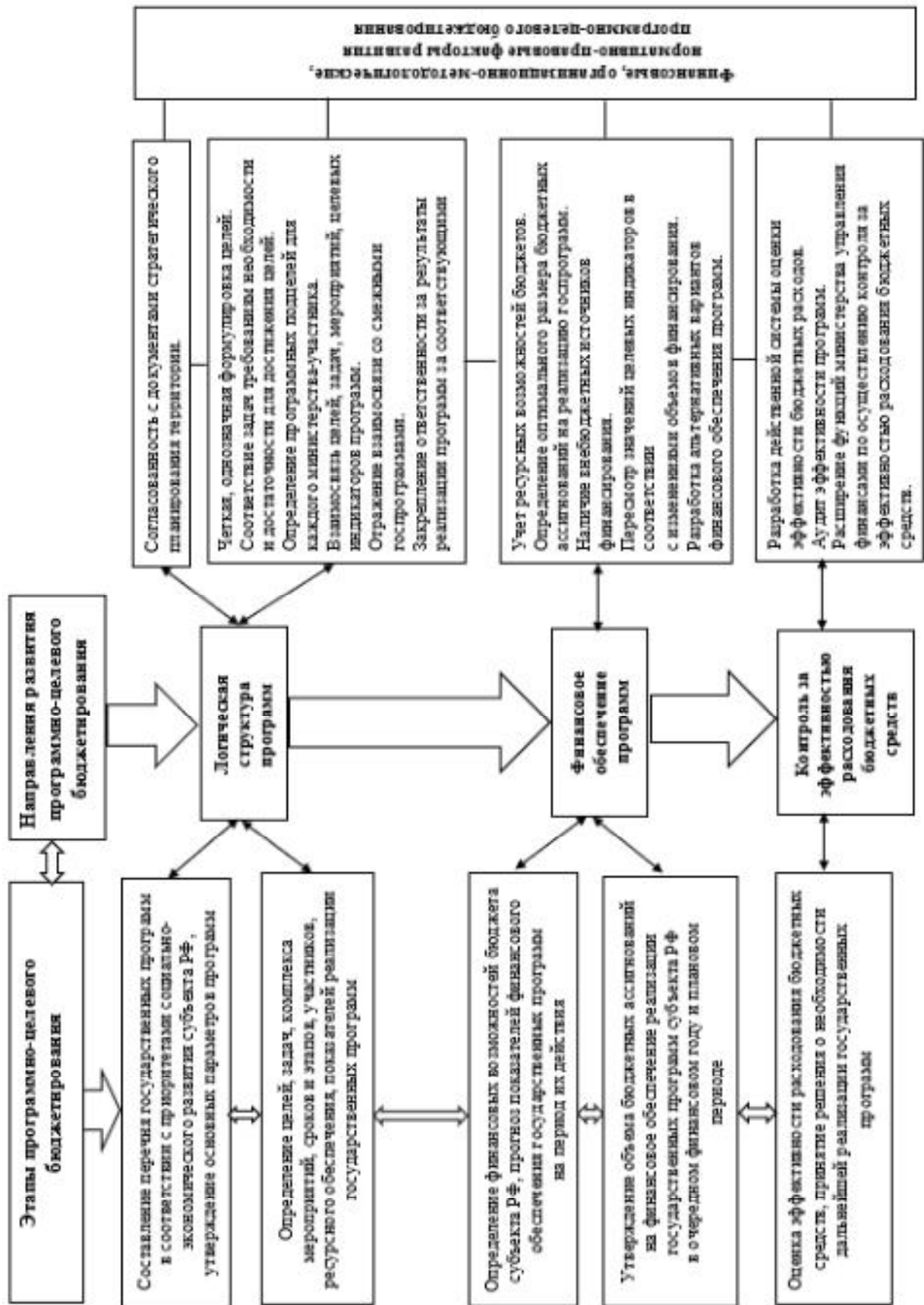


Рисунок 10 – Модель развития программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ

А. Логическая структура программ. Совершенствование данного направления ПЦБ должно обеспечиваться за счет следующих мер.

1. Достижение согласованности государственных программ с документами стратегического планирования территории.

Координация бюджетного планирования и стратегического планирования предполагает определение их общих приоритетов, выбор взаимосвязанных методов и инструментов реализации. Подобными приоритетами можно назвать инновационное развитие, обеспечение структурных сдвигов, достижение конкурентоспособности экономики региона в целом.

Однако ситуация усугубляется низким качеством стратегических планов и долгосрочных прогнозов, а также необходимостью совершенствования методологии стратегического и бюджетного планирования [140, с. 83-84].

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ставит перед государственными органами власти субъекта РФ задачу разработки прогноза основных параметров регионального бюджета, факторов формирования и реализации ключевых направлений региональной бюджетной политики, основных показателей финансового обеспечения государственных программ с учетом целей, параметров и условий социально-экономического развития. Программно-целевое бюджетирование должно предусматривать возможность корректировки параметров региональных бюджетов в зависимости от изменения социально-экономической ситуации в субъекте РФ.

2. Четкая, однозначная формулировка целей государственных программ. Эти цели должны предусматривать удовлетворение потребностей конечных пользователей с учетом эффективного использования выделенных для этого бюджетных средств. Потребности пользователей должны быть идентифицированы на основе анализа проблем развития экономики и социальной сферы региона, муниципалитета.

3. Соответствие задач требованиям необходимости и достаточности для достижения целей. Зачастую наблюдается ситуация, когда реализация целей

государственной программы не обеспечена ни одной из поставленных в ней задач либо некоторые задачи не связаны с достижением поставленных целей.

4. Определение программных подцелей для каждого министерства-участника. Согласимся с мнением А.И. Мастерова, что использование опыта США в указанном направлении позволит повысить эффективность целеполагания в России [105, с. 25]. Отдельным министерствам следует разрабатывать годовые планы, содержащие информацию о ключевых целях деятельности ведомств в ходе реализации госпрограмм, а также перечне целевых показателей, отражающих процесс решения поставленных задач. Как правило, каждое министерство ответственно за выполнение нескольких госпрограмм, каждая из которых предполагает решение отдельных локальных задач. При всем многообразии реализуемых министерством программ все они должны быть направлены на достижение конкретных стратегических целей и целевых индикаторов. Роль министерства сводится к контролю и координации процесса планирования, а также хода реализации программ для обеспечения достижения стратегических целей.

5. Взаимосвязь целей, задач, мероприятий, целевых индикаторов программ. При формировании любой государственной программы должна ставиться задача разработки ее непротиворечивой структуры – согласованного комплекса целей, задач и мероприятий.

Структура госпрограммы должна отвечать следующим требованиям:

- быть максимально простой и содержать информацию для анализа и принятия решений;
- обеспечивать закрепление полномочий и ответственности за соответствующими министерствами и ведомствами – участниками реализации госпрограммы;
- быть сравнительно постоянной в долгосрочной перспективе и одновременно учитывать возможные изменения конечных показателей и пр. [142, с. 6].

6. Отражение взаимосвязи со смежными госпрограммами. Отсутствие анализа взаимосвязей государственной программы с другими государственными программами увеличивает риски невыполнения целевых показателей в ситуации недостижения целевых показателей по смежным госпрограммам [140, с. 36].

7. Закрепление ответственности за результаты реализации программ за соответствующими министерствами. В данном направлении необходимо обеспечить:

- наличие достаточной свободы действий у лиц, несущих ответственность за результаты реализации госпрограмм;
- закрепление ответственного лица за реализацию каждого программного мероприятия;
- установление для каждого мероприятия, как минимум, одного целевого показателя, который должен быть достигнут ответственным лицом;
- систематический мониторинг достижения целевых показателей работы министерства, выявление причин их невыполнения;
- понимание руководителями всех уровней, каких результатов они должны достичь и как эти результаты, в свою очередь, способствуют реализации целей более высокого уровня [142, с. 6, 8].

Б. Финансовое обеспечение программ.

1. Учет ресурсных возможностей бюджетов. Очевидно, что бюджет формирует финансовые ограничения реализации государственных программ. Достаточно актуальной является проблема согласования параметров госпрограмм с ограниченными возможностями бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ. Программные цели, как правило, требуют расходов, превосходящих бюджетные ресурсы.

Как отмечает Б.А. Райзберг, программно-целевое бюджетирование практически в любой стране мира характеризуется противоречием, заключающимся в существенном расхождении продолжительности бюджетного периода (составляющего в России три года) и программного периода, который обычно охватывает период от пяти до пятнадцати лет [117, с. 166]. В результате

только определенная часть разработанной и принятой государственной программы имеет гарантированное бюджетное финансирование из средств уже принятого бюджета, в который данная программа включена. Оставшаяся часть госпрограммы будет финансироваться из бюджетов, которые будут приняты в будущем. В связи с этим целесообразным является формирование бюджетов, в том числе региональных, на пять и более лет.

2. Определение оптимального размера бюджетных ассигнований на реализацию госпрограмм. Составление проекта регионального бюджета на очередной финансовый год основано на оценке объема расходных обязательств с учетом результатов анализа потребности и стоимости государственных услуг. С учетом выбора сценарных прогнозов макроэкономических показателей деятельности оцениваются доходные возможности бюджета и разрабатывается перспективный финансовый план. Одновременно исходя из приоритетов развития региона, установленных в стратегических планах, определяются среднесрочные показатели деятельности органов государственной власти. В государственных программах в итоге отражается план мероприятий с четко прописанными показателями во взаимосвязи с объемами финансовых ресурсов. При программно-целевом бюджетировании центром затрат является программа, ключевые индикаторы реализации которой могут быть оценены в количественном выражении, что позволяет обеспечить оценку эффективности планирования расходных обязательств.

Проблемой в программно-целевом бюджетировании является определение стоимости бюджетной услуги. Зачастую полученный результат от предоставления подобной услуги не поддается количественному измерению. В экономической литературе нередко подчеркивается необходимость разработки индикаторов, позволяющих оценить не только количественные, но и качественные характеристики бюджетной услуги. Качество услуги традиционно подразумевает заданное соотношение произведенных затрат и полученных результатов. В отношении качества бюджетной услуги рассчитывается максимальный результат, который может быть получен при фиксированных затратах, ограниченных

ресурсными возможностями соответствующего бюджета, поэтому возникает вопрос о соответствии предоставленной государством услуги действующему стандарту [140, с. 135-137].

По нашему мнению, реализация государственных программ в регионе должна предусматривать гарантированное финансирование определенного минимума государственных услуг за счет бюджетных средств. На общегосударственном уровне должны быть разработаны единые методологические рекомендации по определению стоимости бюджетных услуг с учетом коэффициентов, позволяющих сгладить региональные различия. Должны быть разработаны стандарты бюджетных услуг, в том числе нормы обеспечения условий предоставления каждой услуги. Таким образом, программно-целевое бюджетирование должно широко использовать нормативный метод планирования.

3. Наличие внебюджетных источников финансирования. Обеспечение надежного и бесперебойного бюджетного финансирования государственных программ становится особенно затруднительным в условиях бюджетного дефицита, вынуждающего пересматривать и урезать отдельные расходные статьи. Сокращение бюджетных ассигнований на реализацию госпрограмм поневоле приводит к нарушению всего программного цикла, к использованию более экономного варианта осуществления программных мероприятий. В связи с этим определенная доля финансирования государственной программы должна обеспечиваться внебюджетными источниками в виде кредитов банков, иностранных инвестиций, привлечения средств субъектов, заинтересованных в результатах реализации программы.

4. Пересмотр значений целевых индикаторов в соответствии с изменениями объемов финансирования. Как уже нами было отмечено, проблемой программно-целевого бюджетирования выступает отсутствие достаточных обоснований достижения целевых показателей программы в зависимости от изменения объемов ее финансирования. Очевидно, что следует пересматривать значения целевых индикаторов программы в большую сторону при увеличении объемов

финансирования программы и в меньшую сторону при снижении размеров финансирования.

5. Разработка альтернативных вариантов финансового обеспечения программ. Любая концепция бюджетирования предполагает разработку нескольких вариантов финансовых планов с целью выбора лучшего и наиболее вероятного из них. Российская практика программно-целевого бюджетирования не предполагает решения данной задачи. В нормативно-правовых документах не приводится аналитического обоснования выбора того или иного варианта расходования бюджетных средств для финансового обеспечения мероприятий, реализуемых в рамках соответствующей государственной программы. Остается неизвестным, является ли выбранный подход к распределению бюджетных ресурсов, направляемых на финансирование госпрограммы, оптимальным и существуют ли альтернативные варианты достижения программных целей и задач, предусматривающие меньший уровень затрат [105, с. 24].

В. Контроль за эффективностью расходования бюджетных средств.

1. Разработка действенной системы оценки эффективности бюджетных расходов. Проблемы оценки эффективности расходов региональных бюджетов на реализацию госпрограмм были широко нами изучены в первой главе диссертации. Налицо отсутствие единой методологии подобной оценки. В связи с этим должна вестись дальнейшая работа по совершенствованию существующих методик оценки эффективности расходов бюджетов в процессе программно-целевого бюджетирования.

2. Аудит эффективности программ. Формирование бюджета в программном формате повышает значимость осуществления постоянного мониторинга и контроля расходования бюджетных средств и достижения целевых индикаторов.

Эффективный контроль реализации государственной программы возможен лишь при условии грамотной разработки ее паспорта: согласованности целей и задач, непротиворечивости, наличия целевых показателей, позволяющих провести реальную оценку осуществления запланированных мероприятий и пр. Отсутствие в большинстве российских государственных программ системы четких,

адекватных показателей, позволяющих измерить достигнутые результаты, существенно осложняет проведение контроля и оценку эффективности ПЦБ.

В отечественной экономической литературе последних лет по проблемам финансового контроля все больше уделяется внимания такому понятию, как аудит эффективности расходования ресурсов. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» указывает на то, что аудит эффективности используется для определения эффективности расходования государственных ресурсов, обеспечивающих достижение объектами аудита запланированных ими целей, решения соответствующих задач социально-экономического развития Российской Федерации [5].

В том же законе вводится понятие «аудит государственных программ». Последний применяется для оценки качества формирования и реализации государственных программ в отношении:

- 1) соответствия хода, а также результатов их осуществления необходимым требованиям;
- 2) обоснованности и следования графику реализации отдельных этапов деятельности, информации о ресурсном обеспечении;
- 3) соотношения полученных результатов с использованными федеральными ресурсами [5].

Исследованиями в данной области занимались отечественные экономисты В.А. Жуков [83], А.В. Бликанов [72], А.Н. Саунин [121], В.Г. Пансков [111]. Тем не менее, нормативно-правовые и методологические основы аудита эффективности, в том числе государственных программ, в нашей стране не до конца проработаны, и, по нашему мнению, следует уделить этому вопросу более пристальное внимание.

3. Расширение функций регионального министерства управления финансами по осуществлению контроля за эффективностью расходования бюджетных средств. Важнейшей проблемой программно-целевого бюджетирования в регионах России является то, что главным органом контроля в процессе программно-целевого бюджетирования выступает минэкономразвития.

При этом акцент смещен на контроль реализации основных мероприятий государственных программ и на полноту освоения бюджетных средств. На наш взгляд, приоритетом в осуществлении контроля за реализацией государственных программ должен стать контроль за эффективностью расходования бюджетных средств, что требует расширения функций министерства управления финансами.

Таким образом, на современном этапе экономического развития перед государственными органами власти стоит важнейшая задача по совершенствованию программно-целевого бюджетирования на всех уровнях управления. Непродолжительные сроки использования программно-целевого бюджетирования в процессе управления государственными ресурсами обуславливают наличие множества нерешенных проблем в данной сфере. В частности, требует внимания проблема совершенствования методических подходов к оценке результативности программно-целевого бюджетирования на региональном уровне управления.

3.3 Совершенствование методических подходов к оценке результативности программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ

Вопрос повышения эффективности программно-целевого бюджетирования на любом уровне государственного управления приобретает особую актуальность в условиях недополучения доходов бюджетов в результате высокой зависимости российской экономики от цен на мировом рынке энергоносителей. Контроль за расходованием бюджетных средств невозможен без оценки эффективности расходных обязательств, а следовательно, и государственных программ.

Как уже отмечалось, программно-целевое бюджетирование облегчает оценку и сравнение эффективности бюджетных расходов, а также определяет границы и структуру планирования затрат.

Для оценки эффективности программно-целевого бюджетирования многими экономистами предлагается использование подхода «затраты / результативность», который предполагает соотносить произведенные на реализацию программы затраты с показателями результатов в натуральном измерении. Благодаря этому можно обойти проблему приведения к единому стоимостному выражению различных результатов программы. По нашему мнению, использование указанного подхода является наиболее приемлемым при оценке эффективности бюджетных расходов.

В экономической литературе по вопросу программно-целевого бюджетирования и его результативности в настоящее время обходится вниманием расчет объема бюджетных затрат на финансирование госпрограмм на душу населения. Мы же считаем, что данный показатель вполне может быть применен для оценки результативности программно-целевого бюджетирования, и стать интегральным критерием, который бы характеризовал минимально допустимый уровень финансирования государственной программы, отражая в целом целесообразность расходов бюджетов на реализацию программы.

Общеизвестно, что аналогичным показателем, широко используемым в настоящее время, является бюджетная обеспеченность. Принятый в 1991 г. Закон «О местном самоуправлении в РСФСР» требовал рассчитывать среднее по каждому региону значение бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя с целью определения нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований. С тех пор так и не сложилось единого методологического подхода к трактовке сущности бюджетной обеспеченности. Однако, по нашему мнению, наиболее приемлемо следующее определение, сформулированное А.И. Поваровой и М.А. Печенской: «Бюджетная обеспеченность – это способность региона обеспечивать через бюджеты всех уровней финансирование полного комплекса полномочий, закрепленных за органами государственной власти, по исполнению

гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан и других субъектов бюджетных отношений» [112, с. 44].

Опираясь на данный подход, мы предлагаем при расчете результативности программно-целевого бюджетирования использовать показатель «бюджетная обеспеченность программы», который характеризует величину бюджетных ресурсов субъекта РФ, направляемую на финансирование конкретной государственной программы, в расчете на душу населения.

Формула расчета бюджетной обеспеченности программ в регионе принимает следующий вид:

$$\text{БОП} = \frac{\text{ОФГП}}{\text{ЧЖР}}, \quad (4)$$

где БОП – бюджетная обеспеченность программ субъекта РФ (руб. / чел.);

ОФГП – объем финансового обеспечения государственных программ (руб.);

ЧЖР – число жителей субъекта РФ на отчетный период (чел.).

Значимость расчета бюджетной обеспеченности программ возникает в результате ее сопоставления с аналогичными показателями других субъектов РФ, в особенности с показателем бюджетной обеспеченности программ в целом по стране.

Очевидными преимуществами показателя являются простота его расчета, понятность и сопоставимость.

По официальным данным, Самарская область в 2016 году входила в десятку российских регионов-доноров, занимая 8-е место в рейтинге с валовым региональным продуктом (ВРП), равным 124,3 млрд руб. [116]. Поэтому для оценки показателя программной обеспеченности регионов нами были выбраны субъекты РФ, также входящие в указанный рейтинг: Республика Татарстан (ВРП 173,7 млрд руб.), Оренбургская область (ВРП 104,8 млрд руб.), Красноярский край (ВРП 128,0 млрд руб.), г. Москва (ВРП 868,2 млрд руб.) и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (ВРП 1040,8 млрд руб.).

Нами был произведен расчет бюджетной обеспеченности программ данных регионов, а также в целом Российской Федерации по состоянию на 2016 г., результаты которого приведены в приложении К. Для анализа нами были выбраны пять направлений реализации государственных программ, характеризующих социально-экономическое развитие данных субъектов РФ:

- развитие здравоохранения;
- развитие образования;
- развитие жилищного строительства (обеспечение жильем населения);
- развитие спорта;
- развитие сельского хозяйства.

На рисунке 11 показаны результаты произведенных расчетов.

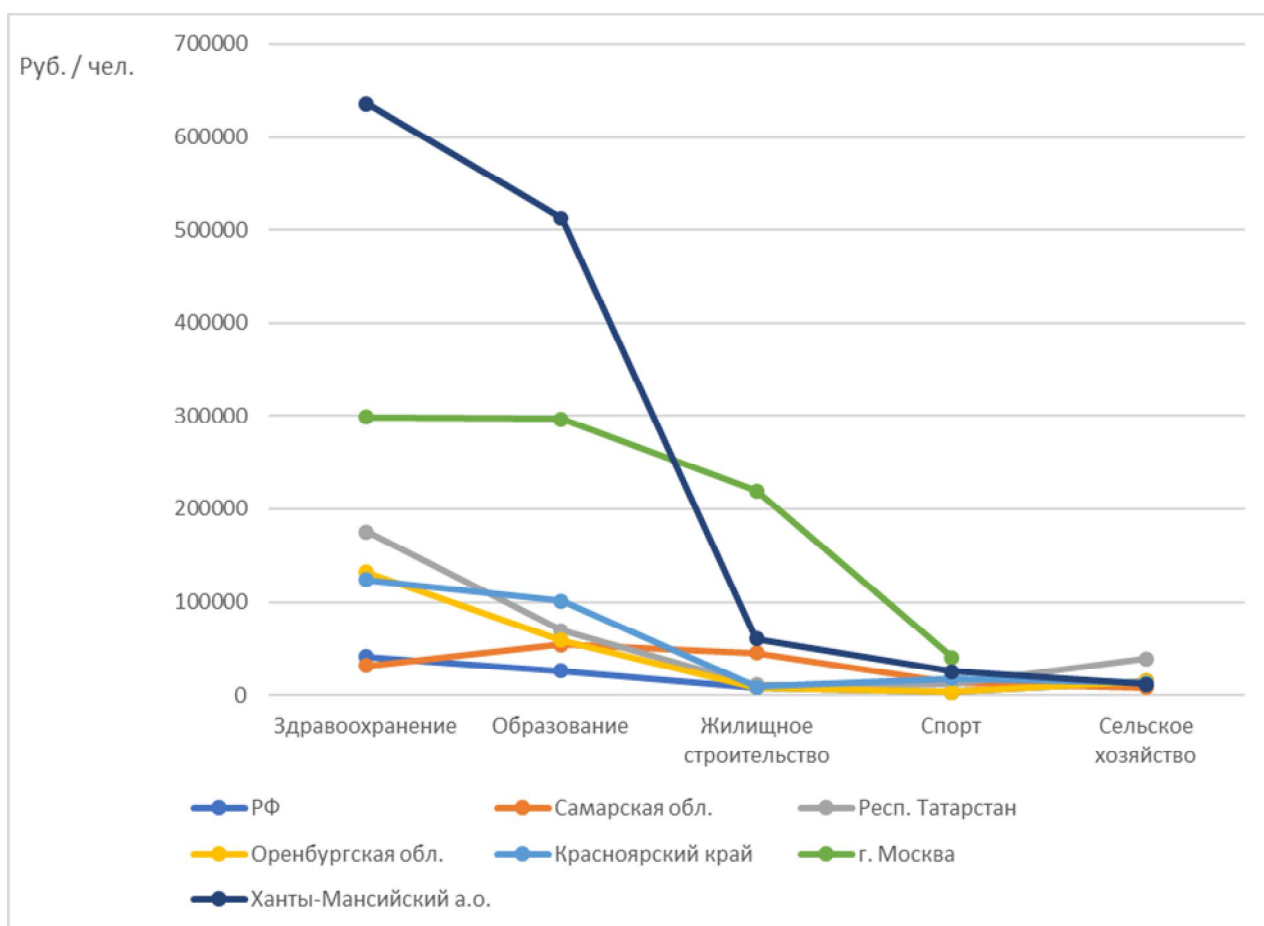


Рисунок 11 – Уровень показателей бюджетной обеспеченности программ, реализованных в 2016 г. субъектами РФ

Как видим, Ханты-Мансийский автономный округ и г. Москва, занимающие, соответственно, 1-е и 2-е места в рейтинге российских регионов по объему ВРП, в несколько раз опережают другие субъекты по величине бюджетной обеспеченности программ в ряде направлений – здравоохранение, образование, жилищное строительство. Регионы с сопоставимым размером ВРП имеют небольшие расхождения в уровне бюджетной обеспеченности программ. Вполне понятно, что реализация государственных программ осуществляется в субъектах, различающихся географическими, климатическими, историческими, социально-экономическими, демографическими и прочими условиями. Однако очевиден следующий важный вывод: целесообразно сопоставлять показатели бюджетной обеспеченности программ тех регионов, в которых относительно равные объемы валового регионального продукта.

Итак, Самарская область в 2016 г. имеет следующие значения бюджетной обеспеченности программ:

1) направление «Развитие здравоохранения» - 31 411,4 руб. / чел., что на 9 910,5 руб. / чел. меньше, чем в целом по стране. Однако, данный показатель в несколько раз ниже, чем в Республике Татарстан (в 5,6 раза), Оренбургской области (в 4,2 раза), Красноярском крае (в 3,9 раза);

2) направление «Развитие образования» - 54 565,7 руб. / чел., что в 2,1 раза больше, чем по России. Но снова показатель ниже, чем в остальных регионах: по сравнению с Татарстаном на 14 523,5 руб. / чел., с Оренбургской областью – на 4 465,9 руб. / чел., с Красноярским краем – в 1,9 раза;

3) направление «Развитие жилищного строительства (обеспечение жильем населения)» - 45 107,5 руб. / чел., что выше общероссийского показателя в 5,5 раза; показателя Республики Татарстан – в 4,1 раза, Оренбургской области – в 5,6 раза, Красноярского края – в 5 раз;

4) направление «Развитие спорта» - 13 450,6 руб. / чел. Это в 4,2 раза больше, чем по стране; на 1 550,2 руб. / чел., чем в Татарстане; в 4,1 раза, чем в Оренбургской области и на 4 039 руб. / чел. меньше, чем в Красноярском крае;

5) направление «Развитие сельского хозяйства» - 8 260,5 руб. / чел. По сравнению с Россией это в 1,8 раза меньше, с Республикой Татарстан – в 4,7 раза, с Оренбургской областью – в 1,9 раза, с Красноярским краем – в 1,5 раза.

Таким образом, наименьшие объемы финансового обеспечения государственных программ Самарской области получают развитие здравоохранения и развитие сельского хозяйства. Опережающими темпами осуществляется финансирование развития жилищного строительства. В результате правительству области стоит обратить внимание на реализацию госпрограмм, бюджетная обеспеченность которых существенно ниже общероссийских показателей и показателей регионов с сопоставимым объемом ВРП. При распределении бюджетных средств на финансирование программ стоит учитывать не просто абсолютные величины денежных ресурсов, направляемых на их реализацию, но и количество денежных средств, приходящихся на одного жителя области.

Для эффективного сравнения уровней бюджетной обеспеченности программ субъектов РФ нами предлагается использовать методику балльной оценки. Для каждой группы регионов с сопоставимым объемом валового регионального продукта определяются пороговые (критические) значения программной обеспеченности – минимальное (наихудшее) и максимальное (наилучшее).

Для осуществления сравнительной оценки бюджетной обеспеченности программ региона мы разработали коэффициент бюджетной обеспеченности программ, расчет которого производится по следующей формуле:

$$K_i = \frac{БОП_i - БОП_{\min}}{БОП_{\max} - БОП_{\min}}, \quad (5)$$

где K_i – коэффициент бюджетной обеспеченности программ i -го региона;

$БОП_i$ – фактическое значение показателя бюджетной обеспеченности программ i -го региона (руб. / чел.);

$БОП_{\min}$ – минимальное пороговое значение показателя бюджетной обеспеченности программ для группы регионов с сопоставимым объемом ВРП (руб. / чел.);

$БОП_{\max}$ – максимальное пороговое значение показателя бюджетной обеспеченности программ для группы регионов с сопоставимым объемом ВРП (руб. / чел.).

Значение коэффициента бюджетной обеспеченности программ региона может находиться в пределах от 0 до 1. Соответственно, чем ближе величина коэффициента к 1, тем выше бюджетная обеспеченность программ субъекта РФ и тем выше результативность реализации его государственных программ, а следовательно, и программно-целевого бюджетирования.

Оценка коэффициента бюджетной обеспеченности программ позволяет отнести регион к определенному типу, который характеризуется соответствующей результативностью использования бюджетных ресурсов на реализацию госпрограмм. Нами разработана типология регионов по уровню бюджетной обеспеченности программ, представленная в таблице 10.

Таблица 10 - Типология регионов РФ по уровню бюджетной обеспеченности осуществляемых программ

Тип региона	Пороговые значения коэффициента бюджетной обеспеченности программ	Результативность региональных госпрограмм
Высокообеспеченный	0,8 – 1	Высокая
Обеспеченный	0,4 – 0,7	Средняя
Малообеспеченный	0 – 0,3	Низкая

На основании предложенной выше методики определим, к какому типу регионов по уровню бюджетной обеспеченности программ относится Самарская область (таблица 11).

**Таблица 11 - Определение типа Самарской области по показателю
бюджетной обеспеченности программ**

Программа	Значение коэффициента бюджетной обеспеченности программ	Тип региона	Результативность государственной программы
Развитие здравоохранения	0	Малообеспеченный	Низкая
Развитие образования	0	Малообеспеченный	Низкая
Развитие жилищного строительства	1	Высокообеспеченный	Высокая
Развитие спорта	0,7	Обеспеченный	Средняя
Развитие сельского хозяйства	0	Малообеспеченный	Низкая

По результатам произведенных расчетов можно сделать вывод, что по таким направлениям реализации госпрограмм, как развитие здравоохранения, развитие образования и развитие сельского хозяйства, Самарская область относится к типу малообеспеченных регионов и характеризуется низким уровнем результативности соответствующих программ.

Реализация государственной программы по развитию спорта в регионе осуществляется со средней результативностью (обеспеченный регион), а по развитию жилищного строительства – с высокой результативностью (высокообеспеченный регион).

Таким образом, очевидна необходимость повышения результативности госпрограмм Самарской области в сферах здравоохранения, образования и сельского хозяйства.

Как отмечают В.Ф. Шаров, М.Е. Косов и С.В. Фрумина, самым простым способом оценки результативности бюджетных расходов является определение отношения суммы реально осуществленных бюджетных расходов к величине изменения валового продукта за определенный период времени. Свой вывод

экономисты аргументируют тем, что при этом невозможно установить распределение результатов по отдельным группам, статьям и направлениям государственных расходов, в связи с чем затруднено выявление причин неэффективного использования средств бюджетов [140, с. 47].

Однако, по нашему мнению, данный подход вполне можно использовать для оценки общей результативности программно-целевого бюджетирования субъекта РФ, определяя отношение объема финансового обеспечения государственных программ к величине изменения валового регионального продукта за период реализации данных программ. В конечном итоге на основании этого показателя может быть определен соответствующий рейтинг российских регионов, который может являться основанием для выделения трансфертов из федерального бюджета на выравнивание финансового обеспечения государственных программ субъектов РФ.

Говоря о показателе бюджетной обеспеченности программ, мы не можем обойти вниманием также методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ [12], применяемую в России в настоящее время.

Согласно указанной методике, уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ до распределения дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности определяется по формуле

$$БО_i = \frac{ИНП_i}{ИБР_i}, \quad (6)$$

где $БО_i$ – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения дотаций;

$ИНП_i$ – индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации;

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации [12].

Индекс бюджетных расходов – это «относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по

предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий» [12].

Для определения данного индекса используются три показателя, отражающих расчетные удельные веса расходов на заработную плату, расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и прочих расходов в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации с поправкой на соответствующие коэффициенты, рассчитанные для данного региона.

Объем расходных обязательств субъекта РФ складывается из суммы объема расходов консолидированного бюджета на осуществление первоочередных расходных обязательств и объема расходов консолидированного бюджета на осуществление дополнительных расходных обязательств за минусом объема расходов субъекта РФ «за счет субсидий из федерального бюджета на осуществление капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности в рамках реализации программ регионального развития и дорожной деятельности субъекта Российской Федерации» [12].

Первоочередные расходные обязательства субъекта РФ осуществляются по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъекта, дополнительные расходные обязательства – по предметам ведения субъекта РФ. При этом первоочередные и дополнительные расходные обязательства региона подвергаются группировке. Расчетный объем расходных обязательств субъектов РФ рассчитывается путем «приведения расходов к единице показателя приведения и применения корректирующих коэффициентов структуры и стоимости расходов» [12].

В результате для расчета объема расходов консолидированного бюджета i -го субъекта РФ на осуществление первоочередных расходных обязательств используется следующая формула:

$$P_{\text{перв расч } i} = \sum P_{\text{гр } j \text{ расч } i}, \quad (7)$$

где $P_{гр\ j\ расч\ i}$ – расчетный объем расходов консолидированного бюджета i -го субъекта РФ на осуществление j -й группы полномочий.

Объем расходных обязательств на осуществление дополнительных расходов в отношении соответствующей группы полномочий определяется по формуле

$$P_{1гр\ j\ расч\ i} = P_{гр\ j\ ф\ i}, \quad (8)$$

где $P_{гр\ j\ ф\ i}$ – объем расходов консолидированного бюджета i -го субъекта РФ по j -й группе полномочий по итогам исполнения консолидированного бюджета субъекта РФ.

Таким образом, в существующем на данный момент времени порядке расчета индекса бюджетных расходов субъекта РФ не принимается во внимание программная структура расходов бюджетов, не отражается распределение бюджетных средств на финансовое обеспечение программ.

По аналогии с рассмотренной выше методикой мы предлагаем оказывать поддержку субъектам Российской Федерации в форме предоставления трансфертов на финансовое обеспечение государственных программ. В данном случае распределение средств федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов будет происходить в направлении конкретной программы. С этой целью необходимо для каждой программы рассчитать норматив бюджетной обеспеченности, относительно которого будет осуществляться выравнивание.

Таким образом, согласно данной логике, формула расчета уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения трансфертов примет следующий вид:

$$BO_{гос.\cdot пр.\ j} = \frac{ИНП_{гос.пр\ j}}{ИБР_{гос.пр\ j}}, \quad (9)$$

где $BO_{гос.пр\ j}$ – уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения трансфертов на финансовое обеспечение j -й государственной программы;

$ИНП_{\text{гос.пр.}j}$ – индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации, формирующий финансовое обеспечение j -й государственной программы;

$ИБР_{\text{гос.пр.}j}$ – индекс бюджетных расходов на финансовое обеспечение реализации j -й государственной программы субъекта Российской Федерации.

Под индексом бюджетных расходов на финансовое обеспечение реализации j -й государственной программы субъекта РФ мы будем понимать относительную (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценку расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение j -й государственной программы в расчете на душу населения.

Подобные корректировки мы предлагаем внести в формулы, используемые для определения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований Самарской области. Закон Самарской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области» также не учитывает программную структуру расходов регионального бюджета [21]. Трансферты из областного бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований следует выделять также на финансовое обеспечение отдельных муниципальных программ.

Подводя итог, можно сказать, что на сегодня проблема оценки результативности программно-целевого бюджетирования до конца не решена в большинстве стран мира. Совершенствование методических подходов в данном отношении дает возможность комплексной оценки эффекта от вложенных государством финансовых ресурсов. Расширение практики применения программно-целевого бюджетирования на всех уровнях управления государственными финансами дает обширный материал для анализа и формулировки новых задач бюджетной политики, направленной на повышение качества государственных услуг и эффективности всего общественного сектора.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Целью бюджетной политики России, озвученной Президентом РФ в его Послании Федеральному Собранию еще в 2012 г., является развитие программно-целевых методов в бюджетном планировании. Методология бюджетного планирования включает в себя разнообразные методы, содержание которых зависит от характера проблем, решаемых в ходе бюджетного планирования.

Эволюция методологии бюджетного планирования в России за последние несколько лет прошла три основных этапа. Перед бюджетным планированием в настоящее время ставится цель повышения эффективности использования средств бюджетов при реализации приоритетов социально-экономического развития. Основу современного этапа развития методологии бюджетного планирования составляет программно-целевое бюджетирование, возникшее из программно-целевого метода бюджетного планирования. Важнейшим принципом программно-целевого бюджетирования является обоснование приоритетов и ожидаемых результатов. Акцент при этом смещается от управления бюджетными ресурсами к управлению результатами деятельности.

Программно-целевое бюджетирование ориентировано не только на составление и утверждение бюджетов различных уровней на основе программ, но и на контроль за результативностью расходования бюджетных средств. Главным инструментом программно-целевого бюджетирования является государственная (муниципальная) программа.

Отсутствие среди экономистов единого подхода к пониманию сути программно-целевого бюджетирования позволило нам сформулировать его уточненное определение и уточнить его содержание.

В мировой практике накоплен достаточный положительный опыт составления программных бюджетов и программно-целевого бюджетирования в целом. Определенных успехов в этом плане добились США, Австралия, Новая

Зеландия, Великобритания. Однако Россия должна учитывать свои страновые, региональные, отраслевые особенности и разработать свою уникальную модель программно-целевого бюджетирования.

Абсолютно все страны мира, использующие программно-целевое бюджетирование, в том числе и Россия, сталкиваются с проблемой определения эффективности распределения государственных расходов, а поскольку главным инструментом ПЦБ является госпрограмма, эффективность программно-целевого бюджетирования оценивается через призму государственных программ.

Анализ экономической литературы позволил сделать вывод о том, что в настоящее время в России не сформирован единый методологический подход к оценке эффективности ПЦБ посредством государственных программ. Регионы, как правило, применяют либо методику интегральной оценки, либо методику балльной оценки эффективности госпрограмм. В Самарской области используется метод интегральной оценки, согласно которому показатель эффективности госпрограммы рассчитывается как отношение степени достижения индикаторов госпрограммы к уровню ее финансового обеспечения (расходов). В ходе исследования было выявлено, что существующие методики оценки эффективности программ, а следовательно, и программно-целевого бюджетирования в РФ и ее субъектах, главным образом, ориентированы на расчет показателей результативности – степени достижения планируемых результатов и степени освоения бюджетных ресурсов на финансовое обеспечение программ. Данный подход не позволяет определить фактическую величину экономии бюджетных средств в результате осуществления государственных программ.

Развитие ПЦБ в субъектах Российской Федерации обеспечивается соответствующей нормативно-правовой базой. Ее изучение позволило нам разработать алгоритм, обеспечивающий логическую последовательность всех этапов программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ.

Программные расходы в структуре расходов бюджета Самарской области стали преобладать начиная с 2014 г. К 2016 г. их доля составила 80,6 %.

В 2016 г. в Самарской области было утверждено 47 государственных программ. Из расходов регионального бюджета, сформированного в программном формате, 57,8 % отводится на государственные программы социальной направленности, в том числе реализуемые в сферах образования, здравоохранения, повышения эффективности молодежной политики.

В полном объеме выполнены мероприятия только 24 госпрограмм. Степень выполнения мероприятий 16 госпрограмм составила от 80 до 100 %. В 4 госпрограммах степень выполнения мероприятий составила менее 80 %.

Уровень освоения бюджетных средств, направленных на финансирование программ, в 2016 г. равнялся 96,9 % (в 2015 г. данный показатель был 89,6 %).

В соответствии с критериями комплексной оценки эффективности реализации программ в 2016 г. в Самарской области 15 госпрограмм признаны эффективными, 24 госпрограммы – высокоэффективными, 5 госпрограмм – низкоэффективными.

Анализ государственных программ, реализуемых в Самарской области позволил выявить в процессе их разработки и реализации ряд проблем.

Главным фактором, негативно сказавшимся на степени достижения индикаторов большинства государственных программ и на степени выполнения их мероприятий, является недостаток финансирования. Также под сомнение ставится правомерность отнесения некоторых программ к разряду высокоэффективных в силу того, что по объективным причинам происходило искусственное повышение фактических значений индикаторов относительно плановых значений.

В целом на развитие программно-целевого бюджетирования на региональном уровне влияют три группы факторов: финансовые, организационно-методологические и нормативно-правовые. К финансовым факторам относятся, главным образом, объективное обоснование потребностей в финансовом обеспечении реализации госпрограмм, достаточность средств бюджета для финансового обеспечения реализации государственных программ, своевременное и полное финансирование мероприятий государственных

программ. Организационно-методологические факторы включают в себя: согласование государственных программ с документами стратегического планирования; наличие единых организационных и методологических основ программно-целевого бюджетирования, в том числе методики оценки его эффективности; межведомственную координацию в процессе формирования и осуществления госпрограмм и пр. Нормативно-правовые факторы обеспечивают процесс разработки и реализации государственных программ на региональном уровне соответствующей законодательной базой.

Выделенные группы факторов позволили нам разработать модель развития программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ. Эта модель включает в себя три основных направления развития программно-целевого бюджетирования на региональном уровне: логическую структуру программ; финансовое обеспечение программ; контроль за эффективностью расходования бюджетных средств. В рамках данных направлений предлагаются для реализации конкретные мероприятия.

Одним из элементов эффективности программно-целевого бюджетирования является его результативность. В целях совершенствования методических подходов к оценке результативности программно-целевого бюджетирования в субъектах РФ в работе предложено использовать показатель «бюджетная обеспеченность программ», который характеризует величину бюджетных ресурсов региона, направляемую на финансирование конкретной государственной программы, в расчете на душу населения. Значимость расчета показателя бюджетной обеспеченности региональных программ возникает в результате его сопоставления с аналогичными показателями других субъектов РФ, и в особенности с показателем бюджетной обеспеченности программ в целом по стране.

В работе был проведен расчет показателя бюджетной обеспеченности программ Самарской области в сравнении с показателями пяти других регионов России по пяти направлениям осуществления государственных программ.

Для эффективного сравнения уровней бюджетной обеспеченности программ субъектов РФ в работе предложено использовать методику балльной оценки. Для каждой группы регионов с сопоставимым объемом валового регионального продукта определяются пороговые (критические) значения бюджетной обеспеченности программ. Оценку бюджетной обеспеченности программ региона предлагается производить путем расчета коэффициента бюджетной обеспеченности программ, позволяющего отнести регион к одному из трех типов, который характеризуется соответствующей результативностью использования бюджетных ресурсов на реализацию госпрограмм.

Указанная методика была применена к Самарской области, в результате чего для каждого направления реализации госпрограмм был определен тип региона по уровню бюджетной обеспеченности осуществляемых программ.

Кроме того, в работе даны рекомендации по совершенствованию методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, а также муниципальных образований Самарской области.

Таким образом, научная новизна результатов исследования заключается в развитии научных основ программно-целевого бюджетирования и в разработке практических рекомендаций по его совершенствованию.

Научная новизна диссертационного исследования отражается в его следующих научных результатах.

1. Раскрыто содержание программно-целевого бюджетирования исходя из определения его методологической основы в условиях, когда программно-целевой метод является основополагающим в бюджетном планировании, ориентированном на результативность.

2. Предложено уточненное определение программно-целевого бюджетирования, под которым понимается 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. Данное определение соответствует современным научным представлениям и практике программно-целевого бюджетирования в России.

3. Сформулирован алгоритм программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации, включающий в себя следующие этапы: составление перечня государственных программ в соответствии с приоритетами социально-экономического развития субъекта РФ, утверждение основных параметров программ; определение целей, задач, комплекса мероприятий, их сроков и этапов проведения, а также участников, ресурсного обеспечения, показателей реализации государственных программ; определение финансовых возможностей бюджета субъекта РФ, прогнозирование показателей финансового обеспечения государственных программ на период их действия; утверждение объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ субъекта РФ в очередном финансовом году и в плановом периоде; оценка эффективности расходования бюджетных средств, принятие решения о необходимости дальнейшей реализации государственных программ. Алгоритм обеспечивает прозрачность программно-целевого бюджетирования и отражает логическую последовательность всех его основных этапов.

4. Создана модель развития программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации, учитывающая финансовые, организационно-методологические, нормативно-правовые факторы и позволяющая выявить направления совершенствования программно-целевого бюджетирования, повысить его результативность.

5. Разработаны методические рекомендации по оценке результативности программно-целевого бюджетирования в субъектах Российской Федерации на основе предложенных показателей «бюджетная обеспеченность программ» и «коэффициент бюджетной обеспеченности программ». Первый показатель характеризует распределение расходов бюджетов по государственным программам в расчете на душу населения. Вторым показателем позволяет

представить типологию регионов в зависимости от степени результативности расходования бюджетных ресурсов на реализацию государственных программ.

Полученные в результате проведенного исследования выводы и результаты направлены на совершенствование программно-целевого бюджетирования на региональном уровне и могут послужить основой для последующих научных разработок в области развития методологии бюджетного планирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12.12.1993]¹.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации : [принят ГД РФ 17.07.1998]*.
3. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федер. закон № 115-ФЗ от 20.07.1995*.
4. О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации : федер. закон № 71-ФЗ от 30.03.2016*.
5. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон № 172-ФЗ от 28.06.2014*.
6. О Счетной палате Российской Федерации: федеральный закон № 41-ФЗ от 05.04.2013*.
7. 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).
8. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138990/ (дата обращения: 11.01.2016).
9. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами

¹ Здесь и далее по тексту: [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

граждан Российской Федерации» : постановление Правительства РФ № 1710 от 30.12.2017**.

10. О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы : постановление Правительства РФ № 717 от 14.07.2012.**

11. О мерах по повышению результативности государственных расходов : постановление Правительства РФ № 249 от 22.05.2004.*

12. О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации : постановление Правительства РФ № 670 от 22.11.2004 : [с изм. на 31.12.2017].*

13. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» : постановление Правительства РФ № 294 от 15.04.2014.**

14. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы : постановление Правительства РФ № 295 от 15.04.2014.**

15. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» : постановление Правительства РФ № 302 от 15.04.2014.**

16. Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ : [утв. постановлением Правительства РФ № 239 от 19.04.2005].*

17. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация : постановление Правительства РФ № 594 от 26.06.1995.*

18. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : постановление Правительства РФ № 588 от 02.08.2010.*

** Здесь и далее по тексту: Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.docs.cntd.ru.

19. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года : распоряжение Правительства РФ № 2593-р от 30.12.2013.*

20. Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации : приказ Минэкономразвития России № 582 от 16.09.2016.*

21. О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области : закон Самарской области № 235-ГД от 28.12.2005 : [с изм. от 28.12.2017].*

22. Об исполнении областного бюджета за 2012 год : закон Самарской области № 63-ГД от 15.07.2013.**

23. Об исполнении областного бюджета за 2013 год : закон Самарской области № 72-ГД от 09.07.2014.**

24. Об исполнении областного бюджета за 2014 год : закон Самарской области № 65-ГД от 29.06.2015.**

25. Об исполнении областного бюджета за 2015 год : закон Самарской области № 83-ГД от 04.07.2016.**

26. Об исполнении областного бюджета за 2016 год : закон Самарской области № 74-ГД от 07.07.2017.**

27. О внесении изменения в распоряжение правительства Самарской области от 04.10.2016 г. № 756-р «Об утверждении перечня государственных программ Самарской области» : распоряжение правительства Самарской области № 761 - р от 31.08.2017.*

28. О внесении изменения в постановление правительства Самарской области от 27.11.2013 г. № 684 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года : постановление правительства Самарской области № 28 от 27.01.2016.**

29. О разработке и реализации государственных программ в Самарской области : постановление правительства Самарской области № 498 от 20.09.2013.*

30. Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года : постановление правительства Самарской области № 684 от 27.11.2013.**

31. Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие здравоохранения в Самарской области» на 2014 - 2019 годы : постановление правительства Самарской области № 674 от 27.11.2013.**

32. Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие образования и повышение эффективности реализации молодежной политики в Самарской области» на 2015-2020 годы : постановление правительства Самарской области № 6 от 21.01.2015.**

33. Об утверждении государственной программы Самарской области «Развитие физической культуры и спорта в Самарской области на 2014-2020 годы : постановление правительства Самарской области № 683 от 27.11.2013.**

34. Об утверждении государственной программы Самарской области «Устойчивое развитие сельских территорий Самарской области на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» : постановление правительства Самарской области № 616 от 13.11.2013.*

35. Об утверждении порядка разработки бюджетного прогноза Самарской области на долгосрочный период : постановление правительства Самарской области № 305 от 02.06.2015.**

36. Порядок ведения реестра государственных программ Самарской области : [утв. приказом м-ва экон. развития, инвестиций и торговли Самарской области № 8 от 17.01.2014].*

37. Порядок применения бюджетной классификации расходов Самарской области : [утв. приказом м-ва управления финансами Самарской области № 01-07 / 52 от 22.12.2014].*

38. Об утверждении государственной программы «Обеспечение качественным жильем и услугами жилищно-коммунального хозяйства населения

Республики Татарстан на 2014-2020 годы» : постановление кабинета министров Республики Татарстан № 289 от 30.04.2014.**

39. Об утверждении государственной программы «Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2020 года : постановление кабинета министров Республики Татарстан № 461 от 01.07.2013.**

40. Об утверждении государственной программы «Развитие молодежной политики, физической культуры и спорта в Республике Татарстан на 2014-2020 годы : постановление кабинета министров Республики Татарстан № 73 от 07.02.2014.**

41. Об утверждении государственной программы «Развитие образования и науки Республики Татарстан на 2014-2025 годы : постановление кабинета министров Республики Татарстан № 110 от 22.02.2014.**

42. Об утверждении государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Республике Татарстан на 2013-2020 годы : постановление кабинета министров Республики Татарстан № 235 от 08.04.2013.**

43. Об утверждении государственной программы «Развитие здравоохранения Оренбургской области» на 2014 - 2020 годы : постановление правительства Оренбургской области № 1042-пп от 12.11.2013.**

44. Об утверждении государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Оренбургской области» на 2013 - 2020 годы : постановление правительства Оренбургской области № 751-пп от 31.08.2012.**

45. Об утверждении государственной программы «Развитие системы образования Оренбургской области» на 2014 - 2020 годы : постановление правительства Оренбургской области № 553-пп от 28.06.2013.**

46. Об утверждении государственной программы Оренбургской области «Развитие физической культуры, спорта и туризма» на 2014 - 2020 годы :

постановление правительства Оренбургской области № 1054-пп от 29.11.2013.**

47. Об утверждении государственной программы «Стимулирование развития жилищного строительства в Оренбургской области в 2014 - 2020 годах» : постановление правительства Оренбургской области № 737-пп от 30.08.2013.**

48. Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие здравоохранения» : постановление правительства Красноярского края № 516-п от 30.09.2013.**

49. Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие образования» : постановление правительства Красноярского края № 508-п от 30.09.2013.**

50. Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» : постановление правительства Красноярского края № 506-п от 30.09.2013.**

51. Об утверждении государственной программы Красноярского края «Развитие физической культуры и спорта» : постановление правительства Красноярского края № 518-п от 30.09.2013.**

52. Об утверждении Программы стимулирования развития жилищного строительства Красноярского края на 2011-2015 годы : постановление правительства Красноярского края № 433-п от 19.07.2011.**

53. Об утверждении государственной программы города Москвы «Жилище» : постановление правительства Москвы № 454-ПП от 27.09.2011.**

54. Об утверждении государственной программы города Москвы «Развитие здравоохранения города Москвы (столичное здравоохранение) на 2012-2020 годы» : постановление правительства Москвы № 450-ПП от 04.10.2011.**

55. Об утверждении государственной программы города Москвы «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»): постановление правительства Москвы № 461-ПП от 27.09.2011.**

56. Об утверждении государственной программы города Москвы «Спорт Москвы» на 2012-2018 годы : постановление правительства Москвы № 432-ПП от 20.09.2011.**

57. О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Обеспечение доступным и комфортным жильем жителей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2018-2025 годы и на период до 2030 года : постановление правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 408-п от 09.10.2013.**

58. О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Развитие агропромышленного комплекса и рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре в 2016 - 2020 годах» : постановление правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 420-п от 09.10.2013.**

59. О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Развитие здравоохранения на 2018-2025 годы и на период до 2030 года : постановление правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 414-п от 09.10.2013.**

60. О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Развитие образования в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2018-2025 годы и на период до 2030 года : постановление правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 413-п от 09.10.2013.**

61. О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Развитие физической культуры и спорта в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2018-2025 годы и на период до 2030 года : постановление правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 422-п от 09.10.2013.**

Научная и учебная литература

62. Азизова, И.А. Бюджетирование, ориентированное на результат [Текст] / И.А. Азизова. – Ташкент : InfoCOM.UZ, 2010. – 144 с.
63. Александров, А.М. Финансы социализма [Текст] / А.М. Александров, Э.А. Вознесенский. - Москва : Финансы, 1974. – 334 с.
64. Александров, И.М. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учебник / И.М. Александров. - 2-е изд. - Москва. : Дашков и К^о, 2007. – 486 с.
65. Аллахвердян, Д.А. Финансовое планирование в СССР [Текст] / Д.А. Аллахвердян. - Москва : Финансы, 1966. – 215 с.
66. 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.
67. Андреева, Е.И. Рекомендации по оценке социально-экономической эффективности социальных программ. Определения, подходы, практический опыт [Текст] / Е.И. Андреева, И.Д. Горшкова, А.С. Ковалевская. - Москва : Проспект, 2014. – 72 с.
68. Афанасьев, М.П. Российские бюджетные реформы: от программ социально-экономического развития до государственных программ Российской Федерации [Текст] / М.П. Афанасьев, Н.Н. Шаш // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2014. - № 2. - С. 48-64.
69. Бакша, Н.В. Бюджетное планирование и прогнозирование [Текст] : учеб. пособие / Н.В. Бакша. – Тюмень : Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 2009. – 264 с.
70. Балтина, А.М. Государственный финансовый контроль в концепции бюджетирования, ориентированного на результат [Текст] / А.М. Балтина // Казанский экономический вестник. – 2014. - № 6 (14). – С. 37-43.
71. Барулин, С.В. Оценка результативности и эффективности реализации долгосрочных целевых программ [Текст] / С.В. Барулин, В.С. Кусмарцева // Финансы. - 2010. - № 5. - С. 22-27.
72. Бликанов, А.В. Государственный аудит региональных бюджетов [Текст] / А.В. Бликанов // Финансы и кредит. - 2008. - № 4 (292). - С. 47-49.

73. Богачева, О.В. Международный опыт программного бюджетирования [Текст] / О.В. Богачева, А.М. Лавров, О.К. Ястребова // Финансы. - 2010. - № 12. - С. 4-14.
74. Большой энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А.М. Прохоров. - Изд. 2-е, перераб. и доп. - Москва : Норинт, 2004. – 1456 с.
75. Бреусова, А.Г. Оценка эффективности государственных программ [Текст] / А.Г. Бреусова // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». - 2015. - № 2. - С. 128-136.
76. Бусарова, А.В. Государственные программы : новая идея управления? [Текст] / А.В. Бусарова // Бюджет. – 2011. - № 1. – С. 32-39.
77. Бюджетная система России [Текст] : учеб. для вузов / под ред. Г.Б. Поляка. - Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 607 с.
78. Владимирова, Л.П. Прогнозирование и планирование в условиях рынка [Текст] : учеб. пособие / Л.П. Владимирова. – Москва : Дашков и К°, 2000. – 98 с.
79. Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственной программы за 2016 год [Электронный ресурс] / м-во строит-ва Самарской области. - Режим доступа: <http://www.minstroy.samregion.ru/programms/InJK/otchetJK/> (дата обращения 10.08.2017).
80. Гусева, С.В. Программное бюджетирование в сфере здравоохранения на региональном уровне [Текст] / С.В. Гусева, Н.Г. Иванова // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. - 2016. - № 1 (97). – С. 32-41.
81. Егоров, И.И. Оценка эффективности реализации госпрограмм. Опыт Тверской области [Текст] / И.И. Егоров, О.С. Черников, Е.Н. Вишнякова // Бюджет. - 2015. - Январь. - С. 24-27.
82. Ермолина, Л.В. Экономическое содержание категории «эффективность». Понятие стратегической эффективности [Текст] / Л.В. Ермолина // Основы экономики, управления и права. - 2013. - № 2 (8). - С. 98-102.

83. Жуков, В.А. Аудит эффективности в системе государственного финансового контроля [Текст] / В.А. Жуков // Учет и контроль. - 2006. - № 1. - С. 18-23.

84. Звягинцев, П.С. Государственные и федеральные целевые программы как источник инновационного развития экономики России [Текст] / П.С. Звягинцев // Экономические науки. - 2013. - № 10 (107). – С. 26-33.

85. 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.

86. Иванова, Н.Г. Эффективный контракт в модели бюджетирования, ориентированного на результат [Текст] / Н.Г. Иванова, М.И. Канкулова // Финансовая аналитика : проблемы и решения. – 2015. - № 21 (255). – С. 24-34.

87. Информация о ходе реализации и оценки эффективности реализации государственной программы за 2014 [Электронный ресурс] / м-во строит-ва Самарской области. - Режим доступа: <http://www.minstroy.samregion.ru/programms/InJK/otchetJK/44839/> (дата обращения 10.08.2017).

88. Информация о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственной программы за 2015 год [Электронный ресурс] / м-во строит-ва Самарской области. - Режим доступа: <http://www.minstroy.samregion.ru/programms/InJK/otchetJK/44840/> (дата обращения 10.08.2017).

89. Информация по итогам проведения экспертизы проектов государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/785/17855/> (дата обращения: 18.11.2017).

90. Исраилов, К.Е. Мировой опыт развития инструментария результативного бюджетирования [Текст] / К.Е. Исраилов // Экономические науки. - 2010. - № 11 (72). - С. 289-293.

91. Клишина, М.А. Региональный подход к оценке эффективности государственных программ [Текст] / М.А. Клишина, В.В. Михеев // Бюджет. - 2013. – Май. - С. 38-42.

92. 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.

93. Ковалева, Т.М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации [Текст] : учеб. пособие / Т.М. Ковалева, С.В. Барулин. - Москва : КНОРУС, 2005. – 208 с.

94. Ковалева, Т.М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации [Текст] / Т.М. Ковалева. - Москва : КНОРУС, 2016. –128 с.

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

96. Ковалева, Т.М. Резервирование как метод бюджетного планирования [Текст] / Т.М. Ковалева // Вестник Самарского государственного экономического университета. - 2014. - № 3 (113). - С. 112-117.

97. Ковалева, Т.М. Роль контрактной системы в эффективном расходовании бюджетных средств / Т.М. Ковалева, А.Г. Глухова, Е.Н. Валиева // Экономика и предпринимательство. - 2017. - № 8, ч. 3. - С. 1177 – 1182.

98. Козлов, С.Н. Технология подготовки программного бюджета [Текст] / С.Н. Козлов // Вестник НГИЭИ. - 2012. - № 7 (14). - С. 39-54.

99. Кочкаров, Р.А. Ключевые показатели эффективности и результативности целевых программ [Текст] / Р.А. Кочкаров // Качество. Инновации. Образование. - 2012. - № 5. - С. 117-123.

100. Курченков, В.В. Оценка эффективности реализации региональных и муниципальных целевых программ [Текст] / В.В. Курченков, Т.В. Коробкина, Т.Н. Калмыкова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3, Экономика. Экология. - 2016. - № 3 (36). - С. 39-45.

101. Ланцев, Д.М. Согласование стратегического и бюджетного планирования на муниципальном уровне [Электронный ресурс] / Д.М. Ланцев. – Режим доступа: <http://отрасли-права.рф/article/10321> (дата обращения: 09.11.2017).
102. Логинов, К.К. Алгоритм оценки эффективности государственных программ на примере Омской области [Текст] / К.К. Логинов, А.А. Кораблева, А.Г. Бреусова // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». - 2015. - № 4. - С. 226-234.
103. Макашина, О.В. Бюджетирование, ориентированное на результат [Текст] / О.В. Макашина // Вестник ИГЭУ. - 2008. - Вып. 1. - С. 1- 5.
104. Маркова, А.А. Модели формирования программного бюджета [Текст] / А.А. Маркова // Современные наукоемкие технологии. - 2013. - № 10. - С. 117-119.
105. Мастеров, А.И. Программно-целевое планирование как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов [Текст] / А.И. Мастеров // Финансы и кредит. - 2015. - № 48. - С. 22-30.
106. Мастеров, А.И. Развитие методологии программного анализа как инструмент повышения эффективности бюджетного планирования [Текст] / А.И. Мастеров // Вестник финансового университета. - 2015. - № 2. - С. 76-83.
107. Обучение положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации в части исполнения бюджетов [Текст] : учеб. пособие для сотрудников фин. подразделений, главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств / НП «Центр развития современных образовательных технологий». – Москва, 2012. – 267 с.
108. Общая теория финансов [Текст] : учебник / под ред. Л.А. Дробозиной. - Москва : ЮНИТИ, 2003. – 527 с.
109. Оценка эффективности реализации региональных целевых программ (на примере Тюменской области) [Текст] / И.Н. Ильина [и др.] // Вопросы экономики. - 2014. - № 46 (373). – С. 37-55.
110. Панкевич, Л.В. Бюджетный менеджмент [Электронный ресурс] / Л.В. Панкевич, М.А. Зварич. - Киев : ЗНАННЯ, 2006. – Режим доступа:

http://uchebnikionline.ru/ekonomika/byudzhetniy_menedzhment_-_pankevich_lv/byudzhethne_planuvannya-2.htm#588 (дата обращения: 16.07.2015).

111. Пансков, В.Г. Аудит эффективности расходования государственных средств [Текст] / В.Г. Пансков // Финансы. - 2006. - № 5. - С. 65-68.

112. Поварова, А.И. Теоретико-методологические аспекты бюджетной обеспеченности региона [Текст] / А.И. Поварова, М.А. Печенская // Проблемы развития территории. - 2010. - Вып. 5 (51). - С. 41-47.

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

114. Программно-целевое управление региональным развитием [Текст] / С.В. Перфильев [и др.]. – Рязань : РГРТУ, 2012. – 123 с.

115. Программный бюджет [Текст] : учеб. пособие / под ред. проф. М.П. Афанасьева. – Москва : Магистр : ИНФРА-М, 2015. – 384 с.

116. Профиль [Электронный ресурс] : деловой еженедельник. – Режим доступа: <http://www.profile.ru> (дата обращения 09.01.2018).

117. Райзберг, Б.А. Современное состояние и проблемы программно-целевого планирования и бюджетирования в России [Текст] / Б.А. Райзберг // Известия МГТУ «МАМИ». - 2012. - № 2 (14), т. 3. - С. 165-172.

118. Распределение бюджетных ассигнований по госпрограммам и непрограммным направлениям в 2017 - 2019 годах [Электронный ресурс] / м-во управления финансами Самарской области. – Режим доступа: <http://minfin-samara.ru/programmy/> (дата обращения: 24.08.2017).

119. Робинсон, М. Бюджетирование, ориентированное на результат [Электронный ресурс] / М. Робинсон. – Режим доступа: <http://www.pfmresults.com> (дата обращения: 24.04.2016).

120. Рыкова, И.Н. Совершенствование подходов к системе оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [Текст] / И.Н. Рыкова, Т.В. Фокина // Финансы, денежное обращение и кредит. Серия «Экономика и право». - 2014. - № 9-10. - С. 64-73.

121. Саунин, А.Н. Аудит эффективности в государственном финансовом контроле [Текст] / А.Н. Саунин // Финансы. - 2004. - № 9. - С. 54-60.

122. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2016 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/c270e873-b1bf-4f62-a9f8-5caaba44f844/2017030801.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c270e873-b1bf-4f62-a9f8-5caaba44f844> (дата обращения: 14.11.2017).

123. Сводный доклад о ходе реализации государственных программ Самарской области за 2014 г. [Электронный ресурс] / м-во экон. развития, инвестиций и торговли Самарской области. – Режим доступа: <http://economy.samregion.ru> (дата обращения: 24.08.2017).

124. Сводный доклад о ходе реализации государственных программ Самарской области за 2015 г. [Электронный ресурс] / м-во экон. развития, инвестиций и торговли Самарской области. – Режим доступа: <http://economy.samregion.ru> (дата обращения: 25.08.2017).

125. Сводный доклад о ходе реализации государственных программ Самарской области за 2016 г. [Электронный ресурс] / м-во экон. развития, инвестиций и торговли Самарской области. – Режим доступа: <http://economy.samregion.ru> (дата обращения: 25.08.2017).

126. Стратегическое планирование [Текст] / под ред. Э.А. Уткина. - Москва : ТАНДЕМ : ЭКМОС, 1998. – 440 с.

127. Сугарова, И.В. Содержание бюджетного планирования расходов [Текст] / И.В. Сугарова // TERRA ECONOMICUS. - 2013. – Т. 11. - № 3, ч 3. - С. 74-78.

128. 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.

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

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

131. Удовенко, А.Н. Переход к программному бюджету: результаты, программы, перспективы [Электронный ресурс] / А.Н. Удовенко. – Режим доступа: http://www.rb-centre.ru/uploads/files/Бюджет_июнь2012_Удовенко.pdf (дата обращения: 15.05.2016).

132. Управление региональными и муниципальными финансами [Электронный ресурс] : учеб. пособие для работников муниципальных финансовых органов. - Москва, 2007. – Режим доступа: http://www.fer.ru/rftap/files/RFTAP_QCBS_3.6_Final_report_5.pdf (дата обращения: 11.07.2015).

133. Учебно-методическое пособие по вопросам внедрения программно-целевого принципа формирования федерального бюджета [Электронный ресурс] / Науч.-исслед. ин-т труда и соц. страхования. – Режим доступа: http://www.rosmintrud.ru/docs/mzsr/employment/34/UMR_budzheth.doc (дата обращения: 06.08.2015).

134. Файзуллаев, Ё.Ш. Среднесрочное бюджетное планирование [Текст] / Ё.Ш. Файзуллаев. – Ташкент : InfoCOM.UZ, 2010. – 74 с.

135. Финансовая система государства [Текст] : учеб. пособие / Н.Ю. Исакова [и др.] – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2015. – 84 с.

136. Финансовое планирование в вертикально – интегрированных экономических субъектах [Текст] : монография / А.Р. Батршин [и др.] - Москва : Изд. дом Акад. Естествознания, 2016. – 90 с.

137. Финансы [Текст] / под ред. проф. М.В. Романовского, проф. О.В. Врублевской. – Москва: Юрайт, 2012. – 590 с.

138. Черепанова, С.Г. Тюмень: практика использования программно-целевого метода [Текст] / С.Г. Черепанова // Местное самоуправление. - 2015. - Январь. - С. 55.

139. Черныш, Е.А. Прогнозирование и планирование в условиях рынка [Текст] : учеб. пособие / Е.А. Черныш. - Москва : ПРИОР, 2000. – 211 с.

140. Шаров, В.Ф. Повышение эффективности расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [Текст] : монография / В.Ф. Шаров, М.Е. Косов, С.В. Фрумина. - Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. – 191 с.

141. 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.

142. Шаш, Н.Н. Управление эффективностью государственных программ: методологические основы разработки программного бюджета [Текст] / Н.Н. Шаш // Управленец. - 2015. - № 1 (53). - С. 4-15.

143. 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.

144. Шеховцов, Г.К. Сводное бюджетное планирование [Текст] / Г.К. Шеховцов. - Москва : Финансы, 1976. – 112 с.

145. Этапы и методы финансового планирования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.funansust.ru/financemainmenu/finansovoe-planirovanie-i-prognozirovanie/149-etapy-i-metody-finansovogo-planirovaniya.html> (дата обращения: 06.08.2015).

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

147. 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.

148. Ястребова, О.К. Формулирование базовых элементов государственных программ: основные требования и типичные ошибки [Электронный ресурс] / О.К. Ястребова, О.В. Богачева // Бюджет. - 2014. - № 1. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/241957.php> (дата обращения: 15.07.2017).

149. Budgeting and budgetary institutions [Text] / ed. by A. Shah. – Washington, 2007. – 552 p.

150. Chouvel, F. Finances publiques [Text] / F. Chouvel . – Paris, 1999. – 345 p.

151. Diamond, J. From program budgeting to performance budgeting : the challenge for emerging market economies [Text] / J. Diamond // IMF Working PaperWP. – 2003. – June. – P. 169.

152. Drucker, P. The practice of management [Text] / P. Drucker. - New York, 1954. – 144 p.

153. Hirsch, W.Z. Program budgeting in the United Kingdom [Text] / W.Z. Hirsch // Public Administration Review 33. – 1973. - №. 3. - P. 120-128.

154. Kim, J. From line-item to program budgeting [Text] / J. Kim. – Seul, 2007. – 281 p.

155. Miller, G.J. Performance-based budgeting [Text] / G.J. Miller, W.B. Hildreth, J. Rabin. – Colorado, 2001. – 341 p.

156. Performance budgeting : linking funding and results [Text] / ed. by M. Robinson. – Hampshire, 2007. – 289 p.

157. Pyhrr, P.A. The zero-base approach to government budgeting [Text] / P.A. Pyhrr // PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW. - 1977. - Jan. – P. 177-180.

158. Rosenberg, P. Program budgeting. Modernizing financial management for Hungarian local governments [Text] / P. Rosenberg. – Budapest, 2007. – 211 p.

СПИСОК УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

Подпрограмма 1 – «Стимулирование жилищного строительства, в том числе строительства жилья экономического класса в Самарской области» до 2020 года.

Подпрограмма 2 – «Обеспечение жильем отдельных категорий граждан, в том числе путем оказания мер государственной поддержки в приобретении (строительстве) жилья» до 2020 года.

Подпрограмма 3 – «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» до 2020 года.

Подпрограмма 4 – «Молодой семье - доступное жилье» до 2020 года.

Подпрограмма 5 – «Оказание государственной поддержки гражданам-участникам долевого строительства, пострадавшим от действий застройщиков» до 2017 года.

Подпрограмма 6 – «Развитие ипотечного жилищного кредитования в Самарской области» до 2020 года.

Подпрограмма 7 – «Развитие жилищного строительства для целей формирования в Самарской области арендного жилищного фонда некоммерческого использования и рынка коммерческого найма» до 2020 года.

Подпрограмма 8 – ОАП «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства на территории Самарской области до 2017 года».

Подпрограмма 9 – План мероприятий, направленных на создание системы мониторинга информации по ключевым характеристикам развития земельного и жилищного рынков в Самарской области, правовое, информационное и организационное сопровождение реализации государственной программы Самарской области «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

**Сравнительная характеристика подходов к оценке эффективности
государственных программ в РФ**

Критерий	2013 г.	2016 г.
Направления оценки эффективности	1) степень достижения целей и решения задач подпрограмм и государственной программы в целом; 2) степень соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета; 3) степень реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации)	1) степень реализации ведомственных целевых программ и основных мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации); 2) степени достижения показателей (индикаторов) подпрограмм и государственной программы в целом; 3) степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств федерального бюджета; 4) иных направлений оценки эффективности, учитывающих отраслевую специфику государственной программы
Конкретные результаты реализации программы в отчетном году	1) основные результаты, достигнутые в отчетном году; 2) фактические результаты реализации основных мероприятий; 3) характеристика вклада основных результатов в решение задач и достижение целей государственной программы; 4) сведения о достижении значений показателей (индикаторов) программы, в том числе в региональном разрезе; 5) запланированные, но не достигнутые результаты; 6) анализ факторов, повлиявших на ход реализации программы; 7) анализ фактических и вероятных последствий влияния указанных факторов на основные параметры госпрограммы; 8) результаты оценки эффективности реализации государственной программы в отчетном году	1) вклад государственной программы в достижение показателей, указанных в документах стратегического планирования; 2) основные результаты, достигнутые в отчетном году; 3) характеристика вклада основных результатов в решение задач и достижение целей государственной программы; 4) запланированные, но не достигнутые результаты с указанием нереализованных или реализованных не в полной мере основных мероприятий и ведомственных целевых программ (в том числе контрольных событий программы)

Критерий	2013 г.	2016 г.
Сведения о показателях (индикаторах) госпрограммы	В отчетности указываются: - наименование показателя (индикатора); - единица измерения показателя; - значения показателя: • в отчетном году; • текущем году; • очередном году; • первом году планового периода	В отчетности указываются: - наименование показателя (индикатора); - единица измерения показателя; - ответственное лицо; - значения показателя: • в течение двух лет, предшествующих отчетному году с выделением плановых и фактических величин; • отчетном году с выделением плановых и фактических величин; • текущем году (план); • очередном году (план); • первом году планового периода
Связь целей и задач госпрограммы с целевыми показателями (индикаторами)	Отсутствует в отчетности о ходе реализации программы	Включена в отчетность о ходе реализации программы

**Сравнительная характеристика различных редакций паспорта программы
«Развитие жилищного строительства в Самарской области»,
утвержденной правительством Самарской области до 2020 г.**

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
Исполнители	Ответственный исполнитель: министерство строительства Самарской области. Соисполнители: отсутствуют	Ответственный исполнитель: министерство строительства Самарской области. Соисполнители: министерство социально-демографической и семейной политики Самарской области
Цель программы	1. Повышение доступности жилья и качества жилищного обеспечения населения, в том числе с учетом исполнения государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан. 2. Развитие конкуренции в сфере жилищного строительства и коррекция базовых условий рынка жилья в Самарской области без прямого вмешательства в рыночные механизмы	1. Повышение доступности жилья и качества жилищного обеспечения населения, исполнение государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан
Задачи программы	1. Учет изменений на рынке труда, обеспечение взаимной увязки и взаимной обусловленности расходов на прямую государственную поддержку спроса и предложения на рынке жилья, расходов на социальную, транспортную и инженерную инфраструктуру, инвестиций в строительство региональных объектов, привлекающих значительное население (промышленность, образование, туризм, спорт), разработка градостроительной документации с учетом изложенных факторов.	1. Стимулирование создания предложения доступного жилья, удовлетворяющего запросам населения, путем увеличения объемов строящегося жилья, снижения стоимости строительства жилья и цены его приобретения гражданами. 2. Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем и земельными участками для индивидуального жилищного строительства категорий граждан, установленных законодательством.

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
	2. Создание инфраструктуры территорий для комфортного проживания граждан с учетом развития муниципалитетов и строительства новых центров культурной, деловой, общественной и коммерческой активности. 3. Создание предложения доступного жилья, удовлетворяющего запросам населения, путем увеличения объемов строящегося жилья за счет снижения стоимости земли, реализации иных мероприятий по снижению стоимости одного кв. метра жилья, улучшению качества предлагаемого на рынке жилья, реализации ипотечных жилищных программ, новых концепций жилищного строительства и комплексного освоения территорий. 4. Создание регионального фонда площадок под жилищное строительство, обеспечение их инфраструктурой в рамках комплексного (квартального) планирования территорий и создания качественной среды жизнедеятельности. 5. Создание условий для активного участия в жилищном строительстве некоммерческих объединений граждан и индивидуальных застройщиков. 6. Содействие внедрению новых современных, энергоэффективных и ресурсосберегающих технологий в жилищное строительство и производство строительных материалов, используемых в жилищном строительстве.	3. Обеспечение государственных гарантий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые не являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, а также детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, в случае, если их проживание в ранее занимаемых жилых помещениях признается невозможным. 4. Осуществление государственной поддержки молодых семей – граждан Российской Федерации, проживающих на территории Самарской области, в улучшении жилищных условий в соответствии с действующим законодательством. 5. Урегулирование ситуации в долевом строительстве на территории Самарской области. 6. Развитие системы ипотечного жилищного кредитования, обеспечивающей повышение доступности жилья для населения Самарской области.

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
	7. Содействие формированию рынка арендного жилья и развитию некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода. 8. Расселение граждан из аварийного и ветхого жилищного фонда. 9. Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных законодательством, обеспечение жильем и предоставление государственной поддержки на приобретение жилья молодым семьям. 10. Создание условий для модернизации жилищного фонда, повышения его комфортности и энергоэффективности. 11. Создание системы мониторинга (сбора, хранения и анализа) информации по ключевым характеристикам развития земельного и жилищного рынков Самарской области	7. Создание условий для развития сектора арендного (наемного) жилищного фонда некоммерческого использования (некоммерческий жилищный фонд) и жилищного фонда коммерческого использования (коммерческий жилищный фонд) путем реализации механизмов поддержки и развития жилищного строительства для целей некоммерческого и коммерческого найма и стимулирования спроса на такое жилье. 8. Решение жилищных проблем граждан, проживающих в аварийном жилищном фонде на территории Самарской области, признанном аварийным до 1 января 2012 г. 9. Создание безопасных и комфортных проживания граждан, переселенных из аварийного жилищного фонда. 10. Стимулирование развития жилищного строительства. 11. Содействие реформированию жилищно-коммунального хозяйства. 12. Ввод в эксплуатацию дополнительной жилой площади и повышение эффективности использования территорий застройки. 13. Получение государственной поддержки за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. 14. Снос или реконструкция аварийных многоквартирных домов.

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
		15. Повышение эффективности мер градостроительного регулирования для целей жилищного строительства, обеспечение жилищного строительства земельными участками, снижение административных барьеров в строительстве, развитие некоммерческих форм жилищного строительства, в том числе жилищно-строительными кооперативами. 16. Развитие кластера промышленности строительных материалов в Самарской области, совершенствование системы подготовки квалификационных кадров для строительного комплекса. 17. Создание системы мониторинга информации по ключевым характеристикам развития земельного и жилищного рынков Самарской области, правовое, информационное и организационное сопровождение реализации Государственной программы
Индикаторы государственной программы	1. Обеспеченность населения жильем. 2. Обеспеченность населения жильем для целей коммерческого найма. 3. Обеспеченность населения жильем в арендном жилищном фонде некоммерческого использования. 4. Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств. 5. Коэффициент доступности жилья. 6. Коэффициент доступности жилищного фонда коммерческого использования для населения.	1. Годовой объем ввода жилья, в том числе жилья экономического класса, малоэтажного жилья (не более трех этажей), многоэтажного жилья (более трех этажей) в Самарской области (млн. кв. метров; количество жилых единиц). 2. Обеспеченность населения жильем (кв. метров общей площади жилья на одного человека; количество жилых единиц на 1000 человек населения). 3. Доля обеспеченных доступным и комфортным жильем семей в общем количестве семей, желающих улучшить свои жилищные условия (по данным социологических исследований).

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
	7. Доля земельных участков, на которых планируется или осуществляется жилищное строительство и в отношении которых органами государственной власти Самарской области, органами местного самоуправления разработаны планы их освоения. 8. Площадь земельных участков, предназначенных для жилищного строительства, включенных в Сводный региональный адресный перечень земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности, государственная собственность на которые не разграничена, в муниципальной собственности, а также предоставленных для жилищного строительства или находящихся в частной собственности. 9. Площадь жилья, находящегося в стадиях разработки документации по планировке территории, проектирования и строительства. 10. Годовой объем ввода жилья, в том числе жилья экономического класса, малоэтажного жилья (не более трех этажей), многоэтажного жилья (более трех этажей) в Самарской области. 11. Годовой объем ввода жилья для целей коммерческого найма. 12. Годовой объем ввода жилья для целей формирования арендного жилищного фонда некоммерческого использования. 13. Количество ежегодно выдаваемых ипотечных жилищных кредитов. 14. Доля ветхого и аварийного жилья в жилищном фонде.	4. Площадь земельных участков, предназначенных для жилищного строительства, включенных в Сводный региональный адресный перечень земельных участков из земель, находящихся в государственной собственности, государственная собственность на которые не разграничена, в муниципальной собственности, а также предоставленных для жилищного строительства или находящихся в частной собственности (нарастающим итогом). 5. Доля земельных участков, на которых планируется или осуществляется жилищное строительство и в отношении которых органами государственной власти Самарской области, органами местного самоуправления разработаны планы их освоения. 6. Площадь жилья, находящегося в стадиях разработки документации по планировке территории, проектирования и строительства. 7. Доля земельных участков, предоставленных для жилищного строительства органами государственной власти Самарской области, органами местного самоуправления в Самарской области или находящихся в частной собственности, обеспеченных инженерной инфраструктурой с использованием субсидий из средств областного бюджета. 8. Доля семей, имеющих возможность приобрести жилье, соответствующее стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств (по данным социологических исследований).

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
	15. Доля граждан, способных улучшить жилищные условия. 16. Удовлетворенность параметрами участия в государственных жилищных программах (среди участников программ). 17. Снижение цены на жилье, в том числе на жилье экономического класса по сравнению с ценами 2012 г. 18. Доля земельных участков, предоставленных для жилищного строительства органами государственной власти Самарской области, органами местного самоуправления или находящихся в частной собственности, обеспеченных инженерной инфраструктурой	9. Удовлетворенность параметрами участия в государственных жилищных программах (среди участников программ) (по данным социологических исследований). 10. Снижение средней стоимости 1 кв. метра жилья на первичном рынке с учетом индекса-дефлятора на соответствующий год по виду экономической деятельности «строительство» (в процентах к уровню 2012 г.). 11. Коэффициент доступности жилья (соотношение средней рыночной стоимости стандартной квартиры общей площадью 54 кв. метра и среднего годового совокупного денежного дохода семьи, состоящей из трех человек). 12. Коэффициент доступности жилья (отношение средней рыночной стоимости 1 кв. метра жилья, умноженной на среднюю обеспеченность жильем к среднему годовому душевому доходу). 13. Количество ежегодно вводимых в эксплуатацию зданий дошкольных и общеобразовательных учреждений. 14. Количество ежегодно вводимых мест в дошкольных и общеобразовательных учреждениях. 15. Количество объектов, для которых разработана проектная документация и получено положительное заключение государственной экспертизы проектной документации. 16. Ввод жилья экономического класса в рамках реализации в Самарской области программы «Жилье для российской семьи».

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
		17. Количество ежегодно вводимых в эксплуатацию объектов транспортной инфраструктуры. 18. Площади, освободившиеся при расселении граждан из ветхого и (или) непригодного для проживания жилищного фонда на территории Самарской области. 19. Количество семей, переселяемых из ветхого и (или) непригодного для проживания жилищного фонда на территории Самарской области. 20. Площадь созданных жилых помещений регионального специализированного жилищного фонда для реализации проектов освоения застроенных территорий. 21. Площадь созданных жилых помещений муниципального жилищного фонда, включая маневренный фонд. 22. Количество обеспеченных жильем граждан, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны. 23. Количество обеспеченных жильем ветеранов Великой Отечественной войны. 24. Количество обеспеченных жильем лиц из числа отдельных категорий граждан, установленных федеральными законами «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ветераны боевых действий, инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов). 25. Количество предоставленных социальных выплат на приобретение (строительство) жилья работникам органов государственной власти Самарской области,

Продолжение приложения Б

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
		государственных органов Самарской области, органов местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области, государственных учреждений Самарской области и муниципальных учреждений муниципальных образований Самарской области. 26. Количество предоставленных социальных выплат на приобретение (строительство) жилья гражданским служащим Самарской области. 27. Количество бесплатно предоставленных в собственность жилых помещений многодетным семьям с шестью и более детьми. 28. Количество обеспеченных жильем реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий. 29. Количество обеспеченных жильем граждан, уволенных с военной службы и приравненных к ним лиц. 30. Количество сформированных земельных участков с участием средств областного бюджета для предоставления в собственность гражданам (помимо граждан, имеющих трех и более детей) для индивидуального жилищного строительства. 31. Численность детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, право на обеспечение жилыми помещениями у которых возникло и не реализовано, по состоянию на конец соответствующего года. 32. Количество детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, обеспеченных жилыми помещениями по договору найма

Продолжение приложения Б

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
		специализированных жилых помещений с использованием бюджетных средств, в том числе обеспеченных жилыми помещениями за счет бюджетных средств, выделенных в году, предшествующем отчетному. 33. Количество молодых семей, получивших свидетельства о праве на получение социальной выплаты на приобретение жилого помещения или создание объекта индивидуального жилищного строительства. 34. Количество молодых семей, получивших социальную выплату на приобретение жилого помещения или создание объекта индивидуального жилищного строительства за счет средств областного бюджета, в том числе поступивших в областной бюджет средств федерального бюджета, выделенных в году, предшествующем отчетному. 35. Количество молодых семей, получивших социальную выплату в виде компенсации при рождении (усыновлении) ребенка. 36. Количество молодых семей, приобретших жилье или получивших кредит на строительство индивидуального жилого дома с использованием социальной выплаты. 37. Годовой объем ввода в эксплуатацию жилья для граждан, включенных в реестр участников долевого строительства многоквартирных домов (обманутых дольщиков) на территории Самарской области в соответствии с Законом Самарской области «О мерах по защите прав участников долевого строительства»

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
		многоквартирных домов (обманутых дольщиков) на территории Самарской области». 38. Количество граждан – обманутых дольщиков, включенных в реестр участников долевого строительства многоквартирных домов (обманутых дольщиков) на территории Самарской области в соответствии с Законом, чьи права требований на жилые помещения удовлетворены благодаря реализации мероприятий подпрограммы «Оказание государственной поддержки гражданам – участникам долевого строительства, пострадавшим от действий застройщиков» (нарастающим итогом с 2013 г.). 39. Доля граждан – обманутых дольщиков, включенных в реестр участников долевого строительства многоквартирных домов (обманутых дольщиков) на территории Самарской области в соответствии с Законом, чьи права требований на жилые помещения удовлетворены благодаря реализации мероприятий подпрограммы «Оказание государственной поддержки гражданам – участникам долевого строительства, пострадавшим от действий застройщиков», в общем количестве граждан, чьи права требований на жилые помещения планируется удовлетворить в текущем году (нарастающим итогом с 2013 г.). 40. Годовой объем ввода в эксплуатацию жилья для граждан - участников долевого строительства, пострадавших от действий застройщиков проблемных объектов, перечень которых утвержден постановлением Правительства Самарской области от 13.07.2011 г. № 329.

Продолжение приложения Б

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
		41. Доля ввода в эксплуатацию жилья для граждан - участников долевого строительства, пострадавших от действий застройщиков проблемных объектов, перечень которых утвержден постановлением Правительства Самарской области от 13.07.2011 г. № 329, в годовом объеме ввода в эксплуатацию жилья для граждан - участников долевого строительства, планируемого к вводу в эксплуатацию в текущем году. 42. Количество граждан - участников долевого строительства, пострадавших от действий застройщиков проблемных объектов, перечень которых утвержден постановлением Правительства Самарской области от 13.07.2011 г. № 329, чьи права требований на жилые помещения удовлетворены благодаря реализации мероприятий подпрограммы «Оказание государственной поддержки гражданам – участникам долевого строительства, пострадавшим от действий застройщиков» (нарастающим итогом с 2013 г.). 43. Доля граждан участников долевого строительства, пострадавших от действий застройщиков проблемных объектов, перечень которых утвержден постановлением Правительства Самарской области от 13.07.2011 г. № 329, чьи права требований на жилые помещения удовлетворены благодаря реализации мероприятий подпрограммы «Оказание государственной поддержки гражданам – участникам долевого строительства, пострадавшим от действий застройщиков», в общем количестве граждан, чьи права требований на жилые помещения

Продолжение приложения Б

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
		планируется удовлетворить в текущем году (нарастающим итогом с 2013 г.). 44. Количество молодых, в возрасте до 35 лет, учителей государственных и муниципальных общеобразовательных организаций, реализующих общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования (молодые учителя), приобретших новое жилое помещение (не более двух лет с даты сдачи дома в эксплуатацию) или заключивших договор участия в долевом строительстве в результате проведения мероприятий, связанных с предоставлением (в том числе за счет средств, выделенных в году, предшествующем отчетному) социальных выплат на компенсацию первоначального взноса в полном объеме, но не более 20 процентов от суммы ипотечного жилищного кредита, предоставленного молодым учителям. 45. Количество молодых, в возрасте до 35 лет, педагогов дополнительного образования государственных и муниципальных образовательных организаций, реализующих дополнительные общеобразовательные подпрограммы, и молодых, в возрасте до 35 лет, педагогических работников государственных и муниципальных образовательных организаций, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования (молодые педагоги), приобретших новое жилое помещение (не более двух лет с даты сдачи дома в эксплуатацию) или заключивших договор

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
		участия в долевом строительстве в результате проведения мероприятий, связанных с предоставлением (в том числе за счет средств, выделенных в году, предшествующем отчетному) социальных выплат на компенсацию первоначального взноса в полном объеме, но не более 20 процентов от суммы ипотечного жилищного кредита, предоставленного молодым педагогам. 46. Количество молодых педагогов, получивших, в том числе за счет средств, выделенных в году, предшествующем отчетному, государственную поддержку в форме социальной выплаты на компенсацию разницы между банковской процентной ставкой ипотечного жилищного кредита, предоставленного молодым педагогам, и ставкой в размере 8,5 процента годовых, но не превышающей 5 процентов в течение трех лет. 47. Количество молодых, в возрасте до 35 лет, специалистов, имеющих высшее техническое образование, работающих на предприятиях аэрокосмической отрасли в Самарской области (молодые специалисты аэрокосмической отрасли), приобретших новое жилое помещение (не более двух лет с даты сдачи дома в эксплуатацию) или заключивших договор участия в долевом строительстве в результате проведения мероприятий, связанных с предоставлением (в том числе за счет средств, выделенных в году, предшествующем отчетному) социальных выплат на компенсацию первоначального взноса в полном объеме, но не

Продолжение приложения Б

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
		более 10 процентов от суммы ипотечного жилищного кредита, предоставленного молодым специалистам аэрокосмической отрасли. 48. Количество молодых, в возрасте до 35 лет, врачей государственных и муниципальных учреждений здравоохранения Самарской области (молодые врачи), приобретших новое жилое помещение (не более двух лет с даты сдачи дома в эксплуатацию) или заключивших договор участия в долевом строительстве в результате проведения мероприятий, связанных с предоставлением (в том числе за счет средств, выделенных в году, предшествующем отчетному) социальных выплат на компенсацию первоначального взноса в полном объеме, но не более 10 процентов от суммы ипотечного жилищного кредита, предоставленного молодым врачам. 49. Количество молодых, в возрасте до 35 лет, рабочих, инженерно-технических работников, имеющих высшее техническое образование, работающих на предприятиях автомобилестроительной отрасли в Самарской области (молодые специалисты автомобилестроительной отрасли), приобретших новое жилое помещение (не более двух лет с даты сдачи дома в эксплуатацию) или заключивших договор участия в долевом строительстве в результате проведения мероприятий, связанных с предоставлением (в том числе за счет средств, выделенных в году, предшествующем отчетному) социальных выплат на компенсацию

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
		первоначального взноса в полном объеме, но не более 10 процентов от суммы ипотечного жилищного кредита, предоставленного молодым специалистам автомобилестроительной отрасли. 50. Количество семей в Самарской области, приобретших новое жилое помещение (не более двух лет с даты сдачи дома в эксплуатацию) или заключивших договор участия в долевом строительстве в результате проведения мероприятий, связанных с предоставлением (в том числе за счет средств, выделенных в году, предшествующем отчетному) социальных выплат на компенсацию первоначального взноса в полном объеме, но не более 20 процентов от суммы ипотечного жилищного кредита при рождении третьего и последующего детей. 51. Количество семей, получивших социальную выплату на компенсацию затрат по уплате части основной суммы долга и (или) процентов по ипотечному жилищному кредиту при рождении (усыновлении) ребенка при условии покупки нового жилья (не более двух лет с даты сдачи дома в эксплуатацию) или заключивших договор участия в долевом строительстве. 52. Объем выданных ипотечных жилищных кредитов в Самарской области (в том числе с учетом средств, выделенных на реализацию мероприятий подпрограммы «Развитие ипотечного жилищного кредитования в Самарской области» до 2020 г. в году, предшествующем отчетному).

Продолжение приложения Б

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
		53. Количество выданных ипотечных жилищных кредитов в Самарской области (в том числе с учетом средств, выделенных на реализацию мероприятий подпрограммы «Развитие ипотечного жилищного кредитования в Самарской области» до 2020 г. в году, предшествующем отчетному. 54. Уровень обеспеченности населения жильем некоммунального жилищного фонда (кв. метров / человека; количество жилых единиц на 1000 человек). 55. Уровень обеспеченности населения жильем коммерческого жилищного фонда (кв. метров / человека; количество жилых единиц на 1000 человек). 56. Средняя годовая стоимость найма 1 кв. метра жилья некоммунального жилищного фонда. 57. Средняя годовая стоимость найма 1 кв. метра жилья коммерческого жилищного фонда. 58. Коэффициент доступности жилищного фонда коммерческого использования для населения (отношение средней рыночной стоимости найма 1 кв. метра общей площади жилья за 1 год к среднему годовому душевому доходу). 59. Доля ввода жилья некоммунального жилищного фонда в общем объеме ввода жилья в многоквартирных домах. 60. Доля ввода жилья коммерческого жилищного фонда в общем объеме ввода жилья в многоквартирных домах.

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
		61. Годовой объем ввода жилья некоммерческого жилищного фонда (млн. кв. метров; количество жилых единиц). 62. Годовой объем ввода жилья коммерческого жилищного фонда (млн. кв. метров; количество жилых единиц). 63. Уровень доступности жилья некоммерческого жилищного фонда для семей, направляющих 10 процентов от годового дохода домохозяйств на наем такого жилья. 64. Уровень доступности жилья коммерческого жилищного фонда для семей, направляющих 30 процентов от годового дохода домохозяйств на наем такого жилья. 65. Общая площадь, подлежащая расселению. 66. Численность подлежащих расселению граждан
Подпрограммы	1. «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» до 2020 года. 2. «Молодой семье – доступное жилье» до 2020 года. 3. «Оказание государственной поддержки гражданам – участникам долевого строительства, пострадавшим от действий застройщиков» до 2016 года. 4. «Развитие ипотечного жилищного кредитования в Самарской области» до 2020 года. 5. Развитие жилищного строительства для целей формирования в Самарской области арендного жилищного фонда некоммерческого использования и рынка коммерческого найма» до 2020 года	1. «Стимулирование жилищного строительства, в том числе строительства жилья экономического класса в Самарской области» до 2020 года. 2. «Обеспечение жильем отдельных категорий граждан, в том числе путем оказания мер государственной поддержки в приобретении (строительстве) жилья до 2020 года. 3. «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» до 2020 года. 4. «Молодой семье – доступное жилье» до 2020 года. 5. «Оказание государственной поддержки гражданам – участникам долевого строительства, пострадавшим от действий застройщиков» до 2017 года.

Критерии	Постановление № 684 от 27.11.2013 г.	Постановление № 28 от 27.01.2016 г.
		6. «Развитие ипотечного жилищного кредитования в Самарской области» до 2020 года. 7. Развитие жилищного строительства для целей формирования в Самарской области арендного жилищного фонда некоммерческого использования и рынка коммерческого найма» до 2020 года

Анализ формулирования задач государственной программы
«Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г.

№	Наименование подпрограммы / областной адресной программы	Задачи в соответствии с паспортом программы	Недостатки в формулировке задач	Рекомендуемые формулировки задач
1	Стимулирование жилищного строительства, в том числе строительства жилья экономического класса в Самарской области до 2020 года	Стимулирование создания предложения доступного жилья, удовлетворяющего запросам населения, путем увеличения объемов строящегося жилья, снижения стоимости строительства жилья и цены его приобретения гражданами	Отражает процесс, а не конечный результат. Множественность задач. Одна задача включает в себя несколько задач. Не соответствует названию подпрограммы	Повышение объемов строительства жилья, в том числе экономического класса
2	Обеспечение жильем отдельных категорий граждан, в том числе путем оказания мер государственной поддержки в приобретении (строительстве) жилья до 2020 года	Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем и земельными участками для индивидуального жилищного строительства категорий граждан, установленных законодательством	Отражает функции органов власти, а не конечный результат	Рост обеспеченности жильем отдельных категорий граждан, в том числе за счет бюджетных средств
3	Обеспечение жильем помещенными детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей до 2020 года	Обеспечение государственных гарантий по обеспечению жильем помещенными детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые не являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя	Объемная формулировка задачи. Отражает функции органов власти, а не конечный результат	Рост обеспеченности жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей

Продолжение приложения В

№	Наименование подпрограммы / областной адресной программы	Задачи в соответствии с паспортом программы	Недостатки в формулировке задач	Рекомендуемые формулировки задач
		жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, а также детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, в случае, если их проживание в ранее занимаемых жилых помещениях признается невозможным		
4	Молодой семье – доступное жилье до 2020 года	Осуществление государственной поддержки молодых семей – граждан Российской Федерации, проживающих на территории Самарской области, в улучшении жилищных условий в соответствии с действующим законодательством.	Отражает функции органов власти, а не конечный результат.	Повышение уровня обеспеченности молодых семей жилыми помещениями

№	Наименование подпрограммы / областной адресной программы	Задачи в соответствии с паспортом программы	Недостатки в формулировке задач	Рекомендуемые формулировки задач
5	Оказание государственной поддержки гражданам – участникам долевого строительства, пострадавшим от действий застройщиков до 2017 года	Урегулирование ситуации в долевом строительстве на территории Самарской области	Отражает процесс, а не конечный результат	Сокращение количества граждан – участников долевого строительства, пострадавших от действий застройщиков
6	Развитие ипотечного жилищного кредитования в Самарской области до 2020 года	Развитие системы ипотечного жилищного кредитования, обеспечивающей повышение доступности жилья для населения Самарской области	Отражает процесс, а не конечный результат	Рост объемов ипотечного жилищного кредитования с целью повышения доступности жилья для населения Самарской области
7	Развитие жилищного строительства для целей формирования в Самарской области арендного жилищного фонда некоммерческого использования и рынка коммерческого найма» до 2020 года	Создание условий для развития сектора арендного (наемного) жилищного фонда некоммерческого использования (некоммерческий жилищный фонд) и жилищного фонда коммерческого использования (коммерческий жилищный фонд) путем реализации механизмов поддержки и развития жилищного строительства для целей некоммерческого и коммерческого найма и стимулирования спроса на такое жилье.	Отражает процесс, а не конечный результат. Множественность задач.	Повышение объемов строительства арендного жилищного фонда некоммерческого использования и жилищного фонда коммерческого использования

Продолжение приложения В

№	Наименование подпрограммы / областной адресной программы	Задачи в соответствии с паспортом программы	Недостатки в формулировке задач	Рекомендуемые формулировки задач
8	Переселение граждан из аварийного жилищного фонда на территории Самарской области до 2017 года	Решение жилищных проблем граждан, проживающих в аварийном жилищном фонде на территории Самарской области, признанном аварийным до 1 января 2012 г. Создание безопасных и комфортных проживания граждан, переселенных из аварийного жилищного фонда. Стимулирование развития жилищного строительства. Содействие реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Ввод в эксплуатацию дополнительной жилой площади и повышение эффективности использования территорий застройки. Получение государственной поддержки за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.	Множественность задач. Задачи не отражают конечный результат. Ряд задач не соответствуют названию программы	Рост числа граждан, переселенных из аварийного жилищного фонда

Продолжение приложения В

№	Наименование подпрограммы / областной адресной программы	Задачи в соответствии с паспортом программы	Недостатки в формулировке задач	Рекомендуемые формулировки задач
		Снос или реконструкция аварийных многоквартирных домов		
	Подпрограмма отсутствует	Повышение эффективности мер градостроительного регулирования для целей жилищного строительства, обеспечение жилищного строительства земельными участками, снижение административных барьеров в строительстве, развитие некоммерческих форм жилищного строительства, в том числе жилищно-строительными кооперативами	Множественность задач. Отражает функции органов власти, а не конечный результат	Сокращение сроков согласования строительных проектов. Повышение уровня обеспеченности земельными участками для строительства. Увеличение количества некоммерческих форм жилищного строительства
	Подпрограмма отсутствует	Развитие кластера промышленности строительных материалов в Самарской области, совершенствование системы подготовки квалификационных кадров для строительного комплекса.	Множественность задач. Отражает процесс, а не конечный результат	Повышение объемов производства строительных материалов в Самарской области. Рост числа квалификационных кадров для строительного комплекса
	Подпрограмма отсутствует	Создание системы мониторинга информации по ключевым характеристикам развития земельного и жилищного рынков	Отражает процесс, а не конечный результат	Рост показателей развития земельного и жилищного рынков

Окончание приложения В

№	Наименование подпрограммы / областной адресной программы	Задачи в соответствии с паспортом программы	Недостатки в формулировке задач	Рекомендуемые формулировки задач
		Самарской области, правовое, информационное и организационное сопровождение реализации Государственной программы		

Приложение Г

**Результаты реализации государственной программы
«Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г. в 2014 г.**

Наименование подпрограммы	Количество индикаторов	Степень достижения индикаторов, %	Уровень финансирования, %	Эффективность реализации программы с учетом направленных средств	Степень выполнения мероприятий	Комплексная эффективность
1	2	3	4	5	6	7
1. Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей до 2020 года	2	70,4	88,5	78,9	100,0	Низкая
2. Молодой семье - доступное жилье до 2020 года	4	83,4	47,4	142,1	100,0	Высокая
3. Оказание государственной поддержки гражданам-участникам долевого строительства, пострадавшим от действий застройщиков до 2017 года	7	85,6	75,1	85,6	100,0	Высокая
4. Развитие ипотечного жилищного кредитования в Самарской области до 2020 года	4	87,5	40,4	171,7	100,0	Высокая
5. Развитие жилищного строительства для целей	5	93,6	66,2	93,6	85,7	Эффективная

Продолжение приложения Г

1	2	3	4	5	6	7
формирования в Самарской области арендного жилищного фонда некоммерческого использования и рынка коммерческого найма до 2020 года						
6. ОАП «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства на территории Самарской области до 2017 года»	3	20,5	76,4	21,6	100,0	Низкая
7. ОАП «Государственная поддержка проведения мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на территории Самарской области до 2017 года»	3	6,9	40,9	8,5	100,0	Низкая
8. Перечень мероприятий, направленных на стимулирование развития жилищного строительства, создание государственного и муниципального жилищного фонда, включая маневренный фонд, обеспечение жильем отдельных категорий граждан, в том числе путем оказания мер	21	90,9	48,6	92,2	75,0	Низкая

1	2	3	4	5	6	7
государственной поддержки в приобретении (строительстве) жилья, создание системы мониторинга информации по ключевым характеристикам развития земельного и жилищного рынков в Самарской области, развитие кластера промышленности строительных материалов, правовое, информационное и организационное сопровождение реализации государственной программы						
ИТОГО ПО ПРОГРАММЕ	49	67,4	57,5	76,6	86,7	Низкая

Примечание: Источник [87].

Результаты реализации государственной программы
«Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г. в 2015 г.

Наименование подпрограммы	Количество индикаторов	Степень достижения индикаторов, %	Уровень финансирования, %	Эффективность реализации программы с учетом направленных средств	Степень выполнения мероприятий	Комплексная эффективность
1	2	3	4	5	6	7
1. Стимулирование жилищного строительства, в том числе строительства жилья экономического класса в Самарской области до 2020 года	17	135,8	25,5	175,8	64,3	Низкая
2. Обеспечение жильем отдельных категорий граждан, в том числе путем оказания мер государственной поддержки в приобретении (строительстве) жилья до 2020 года	6	122,3	99,5	122,9	100,0	Высокая
3. Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей до 2020 года	3	85,3	99,7	85,5	100,0	Высокая
4. Молодой семье - доступное жилье до 2020 года	4	97,0	100,0	97,0	100,0	Высокая

Продолжение приложения Д

1	2	3	4	5	6	7
5. Оказание государственной поддержки гражданам-участникам долевого строительства, пострадавшим от действий застройщиков до 2017 года	7	111,8	90,0	124,2	100,0	Высокая
6. Развитие ипотечного жилищного кредитования в Самарской области до 2020 года	2	97,2	100,0	97,2	100,0	Высокая
7. Развитие жилищного строительства для целей формирования в Самарской области арендного жилищного фонда некоммерческого использования и рынка коммерческого найма до 2020 года	2	99,4	81,2	99,4	85,7	Эффективная
8. ОАП Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства на территории Самарской области до 2017 года	2	89,4	78,9	113,3	100,0	Высокая
9. План мероприятий, направленных на создание системы мониторинга информации по ключевым характеристикам развития земельного и жилищного рынков в Самарской области,	4	50,0	26,9	50,0	60,0	Низкая

Примечание: Источник [88].

Приложение Е

**Результаты реализации государственной программы
«Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г. в 2016 г.**

Наименование подпрограммы	Количество индикаторов	Степень достижения индикаторов, %	Уровень финансирования, %	Эффективность реализации программы с учетом направленных средств	Степень выполнения мероприятий	Комплексная эффективность
1	2	3	4	5	6	7
1. Стимулирование жилищного строительства, в том числе строительства жилья экономического класса в Самарской области до 2020 года	18	96,9	100,0	96,9	75,0	Низкая
2. Обеспечение жильем отдельных категорий граждан, в том числе путем оказания мер государственной поддержки в приобретении (строительстве) жилья до 2020 года	6	90,3	99,7	90,6	100,0	Высокая
3. Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей до 2020 года	2	92,8	99,75	93,0	100,0	Высокая
4. Молодой семье - доступное жилье до 2020 года	4	98,4	99,99	98,4	100,0	Высокая

Продолжение приложения Е

1	2	3	4	5	6	7
5. Оказание государственной поддержки гражданам-участникам долевого строительства, пострадавшим от действий застройщиков до 2017 года	7	332,0	99,93	332,3	83,3	Эффективная
6. Развитие ипотечного жилищного кредитования в Самарской области до 2020 года	2	126,2	100,0	126,2	100,0	Высокая
7. Развитие жилищного строительства для целей формирования в Самарской области арендного жилищного фонда некоммерческого использования и рынка коммерческого найма до 2020 года	6	33,0	100,0	33,0	75,0	Низкая
8. ОАП Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства на территории Самарской области до 2017 года	2	65,6	97,55	67,2	100,0	Низкая
9. План мероприятий, направленных на создание системы мониторинга информации по ключевым характеристикам развития земельного и жилищного рынков в Самарской области,	5	100,0	95,53	104,7	66,7	Низкая

Окончание приложения Е

1	2	3	4	5	6	7
правовое, информационное и организационное сопровождение реализации государственной программы Самарской области «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года						
ИТОГО ПО ПРОГРАММЕ	52	115,0	98,78	96,7	87,8	Эффективная
Примечание: Источник [79].						

**Факторы, повлиявшие на ход реализации государственной программы
«Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г. в 2014 г.**

Подпрограмма	Факторы	Последствия
1. Обеспечение жильем помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей до 2020 года	1. Длительность административных процедур (размещения муниципального заказа на приобретение жилых помещений, оформления документов технической инвентаризации, регистрации приобретенных квартир и пр.). 2. Рост численности детей-сирот. 3. Недостаточность финансирования	Низкая степень достижения индикаторов подпрограммы. Недостаточный уровень финансирования. Низкая эффективность подпрограммы
2. Молодой семье - доступное жилье до 2020 года	1. Изменение в составе молодых семей. 2. Увеличение норматива стоимости 1 м ² жилого помещения. 3. Увеличение размера средств социальных выплат для молодых семей 4. Отказ молодых семей от получения свидетельств. 5. Несоответствие молодых семей требованиям. 6. Позднее поступление средств федерального бюджета. 7. Основные получатели социальных выплат – молодые семьи, имеющие право на социальную выплату в размере 5 % от расчетной (средней) стоимости жилого помещения	Достаточная степень достижения индикаторов подпрограммы. Низкий уровень финансирования. Высокая эффективность подпрограммы
3. Оказание государственной поддержки гражданам-участникам долевого строительства, пострадавшим от действий застройщиков до 2017 года	Не выявлено	Достаточная степень достижения индикаторов подпрограммы. Достаточный уровень финансирования. Высокая эффективность подпрограммы

Подпрограмма	Факторы	Последствия
4. Развитие ипотечного жилищного кредитования в Самарской области до 2020 года	1. Ограничение возможности получения льготного ипотечного кредита. 2. Введение критерия по приобретению нового жилого помещения (не больше двух лет с даты сдачи дома в эксплуатацию). 3. Меньшее по сравнению с планируемым количеством молодых педагогов, обратившихся за оформлением компенсации	Достаточная степень достижения индикаторов подпрограммы. Низкий уровень финансирования. Высокая эффективность подпрограммы
5. Развитие жилищного строительства для целей формирования в Самарской области арендного жилищного фонда некоммерческого использования и рынка коммерческого найма до 2020 года	1. Недостаточное финансирование за счет средств областного бюджета. 2. Неготовность предприятий Самарской области к софинансированию проектов по строительству арендных домов	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Низкая степень финансирования. Эффективная программа
6. ОАП «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства на территории Самарской области до 2017 года»	Не выявлено	Низкая степень достижения индикаторов подпрограммы. Недостаточный уровень финансирования. Низкая эффективность подпрограммы
7. ОАП «Государственная поддержка проведения мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на территории Самарской области до 2017 года»	Не выявлено	Низкая степень достижения индикаторов подпрограммы. Недостаточный уровень финансирования. Низкая эффективность подпрограммы

Подпрограмма	Факторы	Последствия
8. Перечень мероприятий, направленных на стимулирование развития жилищного строительства, создание государственного и муниципального жилищного фонда, включая маневренный фонд, обеспечение жильем отдельных категорий граждан, в том числе путем оказания мер государственной поддержки в приобретении (строительстве) жилья, создание системы мониторинга информации по ключевым характеристикам развития земельного и жилищного рынков в Самарской области, развитие кластера промышленности строительных материалов, правовое, информационное и организационное сопровождение реализации государственной программы	1. Недофинансирование программных мероприятий. 2. Сложность и длительность поиска подходящего жилого помещения. 3. Небольшой размер социальных выплат, предоставляемых гражданам отдельных категорий, не позволяющий приобрести жилое помещение без привлечения собственных или заемных средств	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Недостаточный уровень финансирования. Низкая эффективность подпрограммы
Примечание: Источник [87].		

Приложение И

Факторы, повлиявшие на ход реализации государственной программы

«Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 г. в 2015-2016 гг.

Подпрограмма	2015 г.		2016 г.	
	Факторы	Последствия	Факторы	Последствия
1	2	3	4	5
1. Стимулирование жилищного строительства, в том числе строительства жилья экономического класса в Самарской области до 2020 года	1. Недофинансирование мероприятий. Приостановление финансирования по отдельным объектам и мероприятиям	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Низкий уровень финансирования. Низкая эффективность подпрограммы	1. Снижение реальных доходов населения. 2. Корректировка планового объема ввода жилья на территории Самарской области. 3. Недофинансирование программных мероприятий по строительству объектов социальной и транспортной инфраструктуры. 4. Недофинансирование мероприятий	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Высокий уровень финансирования. Низкая степень выполнения мероприятий. Низкая эффективность подпрограммы
2. Обеспечение жильем отдельных категорий граждан, в том числе путем оказания мер государственной поддержки в приобретении (строительстве) жилья до 2020 года	1. Сложность и длительность поиска подходящего жилого помещения ветеранами боевых действий, инвалидами и семьями, имеющих детей-инвалидов. 2. Небольшой размер социальных выплат, не позволяющий приобрести жилое помещение без привлечения собственных или заемных средств	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Высокий уровень финансирования. Высокая эффективность подпрограммы	1. Сложность приобретения муниципального образования жилых помещений для граждан, уволенных с военной службы, и приравненных к ним лиц	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Высокий уровень финансирования. Высокая эффективность подпрограммы

Продолжение приложения И

1	2	3	4	5
3. Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей до 2020 года	1. Длительность административных процедур (размещения муниципального заказа на приобретение жилых помещений, оформления документов технической инвентаризации, регистрации приобретенных квартир и пр.). 2. Рост численности детей-сирот. 3. Недостаточность финансирования	Достаточная степень достижения индикаторов подпрограммы. Высокий уровень финансирования. Высокая эффективность подпрограммы	1. Длительность административных процедур (размещения муниципального заказа на приобретение жилых помещений, оформления документов технической инвентаризации, регистрации приобретенных квартир и пр.)	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Высокий уровень финансирования. Высокая эффективность подпрограммы
4. Молодой семье - доступное жилье до 2020 года	1. Отказ молодых семей получить социальную выплату в текущем году и перенос ее на следующий год. 2. Самостоятельное улучшение жилищных условий. 3. Изменение состава семей. 4. Непредоставление документов на получение социальной выплаты	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Высокий уровень финансирования. Высокая эффективность подпрограммы	1. Отказ молодых семей получить социальную выплату в текущем году и перенос ее на следующий год. 2. Самостоятельное улучшение жилищных условий. 3. Изменение состава семей. 4. Непредоставление документов на получение социальной выплаты	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Высокий уровень финансирования. Высокая эффективность подпрограммы

Продолжение приложения И

1	2	3	4	5
5. Оказание государственной поддержки гражданам-участникам долевого строительства, пострадавшим от действий застройщиков до 2017 года	1. Ввод объекта долевого строительства в рамках судебного производства	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Высокий уровень финансирования. Высокая эффективность подпрограммы	1. Ввод объекта долевого строительства в рамках судебного производства	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Высокий уровень финансирования. Низкая степень выполнения мероприятий. Эффективная подпрограмма
6. Развитие ипотечного жилищного кредитования в Самарской области до 2020 года	1. Рост числа молодых специалистов, готовых улучшить жилищные условия с использованием льготного ипотечного кредитования	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Высокий уровень финансирования. Высокая эффективность подпрограммы	1. Отказов банков в предоставлении ипотечного кредита. 2. Недостаточность собственных средств у молодых учителей на первоначальный взнос	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Высокий уровень финансирования. Высокая эффективность подпрограммы
7. Развитие жилищного строительства для целей формирования в Самарской области арендного жилищного фонда некоммерческого использования и рынка коммерческого найма до 2020 года	1. Недостаточное финансирование за счет средств областного бюджета. 2. Неготовность предприятий Самарской области к финансированию проектов по арендным домам	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Достаточный уровень финансирования. Эффективная подпрограмма	1. Недостаточное финансирование за счет средств областного бюджета. 2. Неготовность предприятий Самарской области к софинансированию проектов по строительству арендных домов	Низкая степень достижения индикаторов подпрограммы. Низкий уровень финансирования. Низкая эффективность подпрограммы

1	2	3	4	5
8. ОАП Переселение граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства на территории Самарской области до 2017 года	1. Отсутствие предложений на рынке жилых помещений, соответствующих установленным критериям	Достаточная степень достижения индикаторов подпрограммы. Достаточный уровень финансирования. Высокая эффективность подпрограммы	2. Поздние сроки приобретения многими муниципальными образованияами жилых помещений из-за длительности прохождения экспертизы.	Низкая степень достижения индикаторов подпрограммы. Высокий уровень финансирования. Низкая эффективность подпрограммы
9. План мероприятий, направленных на создание системы мониторинга информации по ключевым характеристикам развития земельного и жилищного рынков в Самарской области, правовое, информационное и организационное сопровождение реализации государственной программы Самарской области «Развитие жилищного строительства в Самарской области» до 2020 года	1. Недостаточное финансирование за счет средств областного бюджета.	Низкая степень достижения индикаторов подпрограммы. Низкий уровень финансирования. Низкая эффективность подпрограммы	1. Недостаточное финансирование за счет средств областного бюджета	Высокая степень достижения индикаторов подпрограммы. Высокий уровень финансирования. Низкая степень выполнения мероприятий. Низкая эффективность подпрограммы
Примечание: Источники [79, 88].				

Расчет бюджетной обеспеченности программ регионов России

Наименование показателей	Направления государственных программ				
	Развитие здравоохранения	Развитие образования	Развитие жилищного строительства	Развитие физической культуры и спорта	Развитие сельского хозяйства
1	2	3	4	5	6
Российская Федерация					
Объем финансирования программ, тыс. руб.	6067519580,1	3786538181,7	1214586781,1	470395474,9	2220776191,0
Численность населения, тыс. чел.	146838,99				
Бюджетная обеспеченность программ, руб./ чел.	41320,9	25787,0	8271,6	3203,5	15123,9
Самарская область					
Объем финансирования программ, тыс. руб.	100704821,0	174937712,0	144 614 753,3	43122572,0	26483120,0
Численность населения, тыс. чел.	3206,0				
Бюджетная обеспеченность программ, руб./ чел.	31411,4	54565,7	45107,5	13450,6	8260,5
Республика Татарстан					
Объем финансирования программ, тыс. руб.	677922637,8	267285384,5	43029625,3	46039251,4	150167157,7
Численность населения, тыс. чел.	3868,7				

Продолжение приложения К

1	2	3	4	5	6
Бюджетная обеспеченность программ, руб./ чел.	175232,7	69089,2	11122,5	11900,4	38815,9
Оренбургская область					
Объем финансирования программы, тыс. руб.	263653549,1	117756303,0	16040682,7	6498415,4	30524919,3
Численность населения, тыс. чел.	1994,8				
Бюджетная обеспеченность программ, руб./ чел	132170,4	59031,6	8041,2	3257,7	15302,2
Красноярский край					
Объем финансирования программы, тыс. руб.	354053032,7	290345887,9	25851370,4	50133807,7	36565703,4
Численность населения, тыс. чел.	2866,5				
Бюджетная обеспеченность программ, руб./ чел.	123514,1	101289,3	9018,4	17489,6	12753,1
г. Москва					
Объем финансирования программы, тыс. руб.	3681193518,4	3658582899,2	2708867565,2	500740319,4	-
Численность населения, тыс. чел.	12330,1				
Бюджетная обеспеченность программ, руб./ чел.	298553,4	296719,6	219695,5	40611,2	-

Окончание приложения К

1	2	3	4	5	6
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра					
Объем финансирования программы, тыс. руб.	1034055127,6	833838082,1	98480221,6	41706993,9	18986437,0
Численность населения, тыс. чел.	1626,8				
Бюджетная обеспеченность программ, руб./чел	635637,5	512563,4	60536,2	25637,4	11671,0
Примечание: Источники [9, 10, 13, 14, 15, 30, 31, 32, 33, 34, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61].					