

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ:
МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОТЧЕТНОСТИ*****Ольга Геннадьевна АРКАДЬЕВА**

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и экономической безопасности,
Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова, Чебоксары, Российская Федерация
knedlix@yandex.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 4278-1110

История статьи:

Получена 18.08.2017
Получена в доработанном
виде 17.10.2017
Одобрена 15.11.2017
Доступна онлайн 29.01.2018

УДК 338.24
JEL: H50, I00

Ключевые слова:

государственная программа,
эффективность программы,
отчетность о реализации
программы, источники
финансирования

Аннотация

Предмет. Подсистема механизма программного бюджетирования, призванная производить оценку эффективности реализации государственных программ субъектов РФ; методические недоработки и противоречия в практике деятельности субъектов РФ по формированию отчетности об эффективности реализации государственных программ.

Цели. Анализ практического опыта деятельности субъектов Приволжского федерального округа в оценке эффективности реализации государственных программ в аспекте корректности оценки их финансирования.

Методология. В исследовании нашли применение такие методы, как интерпретация научных и методических разработок, анализ юридических коллизий в региональной практике программного бюджетирования, сравнительный и статистический анализ.

Результаты. Определены наиболее существенные недостатки в функционировании подсистемы механизма программного бюджетирования, направленной на оценку эффективности реализации государственных программ субъектов Приволжского федерального округа, а также выявлены недочеты в формировании отчетности о финансировании государственных программ. Сформированы рекомендации по совершенствованию функционирования подсистемы на основании доработки методических рекомендаций субъектам РФ.

Выводы. Механизм программного бюджетирования дисбалансирован ввиду необходимости безусловного достижения в субъектах РФ индикаторов повышения уровня программных расходов, в то время как различные подсистемы механизма не соответствуют по уровню развития задаваемым извне параметрам. В частности, в существенной корректировке и уточнении ключевых положений нуждается нормативно-методическое обеспечение программного бюджетирования. Формирование комплексной и непротиворечивой терминологии и методики расчета базовых показателей будет способствовать реализации изначальной идеи программного бюджетирования.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2017

Для цитирования: Аркадьева О.Г. Оценка эффективности реализации государственных программ: методические аспекты формирования отчетности // *Экономический анализ: теория и практика*. – 2018. – Т. 17, № 1. – С. 184 – 200.

<https://doi.org/10.24891/ea.17.1.184>

В настоящее время программное бюджетирование внедрено в деятельность большинства публично-правовых образований в целях ее оптимизации, но одновременно оно все более активно подвергается критике как с теоретических позиций, так и в аспекте

практической реализации. Это обусловлено тем, что при номинально высоких долях программных бюджетных расходов в функционировании механизма программного бюджетирования сохранилось много системных проблем, а сам программный бюджет приобрел статус формальной условности. По замечанию В.Е. Зайцева,

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 16-12-21021.

реальная практика применения программного подхода в России сопряжена с рядом как методологических, так и институциональных проблем [1, с. 116].

В современных научных публикациях сделан особый акцент на проблемах оценки эффективности государственных программ. Так, О.С. Черников, А.В. Прохорова полагают, что для реального программного бюджетирования необходима реализация двух условий: принятие качественных государственных программ и наличие действенного инструмента оценки эффективности их реализации [2, с. 77].

В свою очередь Е.А. Фомина, Ю.В. Ходковская утверждают, что особую сложность представляет разработка методики оценки эффективности реализации государственных и муниципальных программ [3, с. 64].

Эту точку зрения поддерживают А.Г. Бреусова, А.А. Кораблева, утверждающие, что основа управления изменениями – оценка эффективности программ. Поэтому в результате оценки важно получить достоверную информацию о качестве программы и ее реальной оценке, что и будет первым шагом для внедрения управления изменениями [4, с. 148].

Эту проблему можно изучать в различных аспектах, при этом немаловажным вопросом выступает методическое обеспечение процесса оценки эффективности целевых программ.

Согласно плану реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», в 2015 г. должен был завершиться первый этап, когда доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации должна была вырасти до 70%, а к 2020 г. этот

показатель должен составить 90%¹. О качестве же программ и их реальной действенности можно судить лишь по косвенным критериям.

По нашим наблюдениям, по завершении первого этапа, установленного программой, в научной литературе стало уделяться недостаточно внимания методическим проблемам программного бюджетирования на региональном уровне. Так, А.Г. Бреусова, А.А. Кораблева, И.С. Ракитина, Н.Н. Березина рассматривают проблемы бюджетирования на муниципальном уровне, В.Е. Зайцев изучает правовые коллизии на федеральном уровне.

В зарубежных публикациях недостатки программного бюджетирования приводятся обобщенно, тезисно: *the performance budgeting concept is not fully implemented... Further important steps remain to be completed* [5, с. 404]. В тех публикациях, где освещается российский опыт, говорится преимущественно о системных недостатках российской экономики, препятствующих развитию бюджетирования: *state planning in Russia always implied that the state 'knows better'* [6, с. 149–150]. Выделяются и черты, характерные для большинства стран, применяющих программное бюджетирование: *it (budgeting) has long been recognized to be a political question* [7, с. 30]. Комплексные разработки, посвященные проблемам регионального уровня, отсутствуют.

Нами обобщены отдельные недостатки в методиках оценки эффективности программного бюджетирования, выделенные другими исследователями. В частности, в публикациях отмечены:

- отсутствие единства методики при наличии единого критерия оценки. Например, Е.А. Фомина, Ю.В. Ходковская утверждают, что при множестве подходов единая методика оценки эффективности государственных программ отсутствует: несмотря на достаточно различающиеся

¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»: постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 (ред. от 31.03.2017).

подходы, все методики имеют один общий критерий, по которому оценивается эффективность реализации государственной программы: это бюджетная эффективность [8, с. 81]; Е.И. Добролюбова замечает, что до сих пор как на федеральном уровне, так и в регионах отсутствуют единые подходы к оценке эффективности реализации государственных программ, что ограничивает возможности использования данного инструмента в государственном управлении [9, с. 95–96]; И.И. Савельев, С.В. Никифорова вносят важное дополнение: не существует унифицированной формы отчетности на разных уровнях управления (федеральном и региональном) непосредственных исполнителей государственных программ при оценке эффективности их работы [10, с. 16];

- отсутствие постоянства и преемственности нормативно-методического обеспечения. По мнению Е.Р. Васильевой, к числу недостатков методического обеспечения можно отнести несовершенство и постоянную корректировку нормативной правовой базы на федеральном уровне [11, с. 48–49];
- формальный подход к сути программного бюджетирования, приоритет формата расходов над содержанием. Мы всецело поддерживаем критическое замечание А.Я. Запорожана о том, что в развитии в России программного бюджетирования наметилась негативная тенденция абсолютизации программного финансирования, когда бюджетные расходы «втискиваются» в программные расходы, а бюджеты страны, регионов, муниципальных образований могут превратиться в совокупность бюджетов соответственно государственных, региональных и муниципальных программ [12, с. 57]. Совершенно логичным результатом данных процессов выступает дискредитация самой идеи программного бюджета. Так, Д.С. Штрейс подтверждает: расходы бюджета не формируются по программному принципу, а только исполняются, поскольку

процедуры формирования государственных программ не урегулированы с процедурами формирования бюджета [13, с. 212];

- существенные отклонения фактических показателей финансирования программ от плановых, предусмотренных при их разработке. В частности, Е.И. Добролюбова замечает, что в последние годы в связи с неоднократным приостановлением действия норм Бюджетного кодекса РФ о приведении государственных программ в соответствие с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период проблема десинхронизации финансового обеспечения и ожидаемых результатов реализации государственных программ на федеральном уровне усугубилась [9, с. 97]. Исследователь утверждает, что в субъектах Федерации упомянутая проблема менее остра, однако наблюдения свидетельствуют, что реальная картина зачастую искажена вследствие оказываемого давления на органы власти субъектов РФ, что вынуждает их заниматься подгонкой числовых показателей по политическим соображениям, используя недочеты в нормативно-методическом обеспечении;
- методические противоречия и недоработки в действующих нормативных актах и инструкциях. Как показали предыдущие исследования, данные, приводимые органами государственной власти, противоречивы, непоследовательны и зачастую несопоставимы между собой [14, с. 207], механизм учета результатов оценки эффективности и результативности реализации плановых мероприятий недостаточно разработан, а экономическая интерпретация полученных результатов затруднена [15, с. 314].

Поясним утверждение на конкретных практических примерах. Так, в авторских методиках даются формулы по оценке уровня финансирования государственных программ субъектов Федерации или уровня исполнения плановых назначений. Например, по методике Н.П. Паздниковой рассчитывается показатель

уровня финансирования, который в дальнейшем используется для расчета эффективности управления [16, с. 15]:

$$\text{Эффективность управления} = \frac{\text{Уровень финансирования}}{\text{Интегральная оценка результативности}}$$

Методика И.С. Ракиной, Н.Н. Березиной предполагает расчет полноты использования бюджетных ассигнований [17, с. 60] как отношение факта и плана.

Исследователи единогласно демонстрируют подход к оценке эффективности бюджетных расходов, сопоставляющий такие параметры, как объем бюджетных средств, выделяемых на реализацию программы, срок отдачи ресурсов и величина достигнутого результата [18, с. 106].

В таком же ключе составлены показатели в нормативных актах и инструкциях, посвященных оценке эффективности государственных программ субъектов Федерации. Между тем составители методик упускают из вида то обстоятельство, что показатель, отражающий соответствие фактического исполнения программных расходов плановым назначениям, может рассчитываться несколькими путями.

В табл. 1 представлены возможные комбинации числителя и знаменателя в расчете показателя исполнения плана, приведенные в отчетах об исполнении государственных программ развития образования субъектов Приволжского федерального округа за 2016 г. Отметим, что не во всех отчетах фигурирует терминология, установленная Бюджетным кодексом Российской Федерации, из чего следует, что о сути отдельных показателей можно лишь предполагать, исходя из сложившейся практики деятельности финансовых органов. В Пензенской области детализация плановых и фактических значений произведена лишь для той части расходов, что направляется на финансовое обеспечение государственных заданий на оказание государственных услуг учреждениями субъекта Федерации, что делает невозможной комплексную оценку.

Таким образом, в знаменателе дроби, отражающей сопоставление фактически произведенных расходов с плановыми, могут фигурировать следующие значения:

- 1) установленные программой (в соответствии с вносимыми изменениями или без таковых);
- 2) установленные законом о бюджете;
- 3) установленные сводной бюджетной росписью (в соответствии с вносимыми изменениями или без таковых).

Необходимо упомянуть, что потенциальные различия между пп. 2 и 3 обусловлены нормами бюджетного законодательства, когда в бюджетную роспись могут вноситься изменения без внесения изменений в закон о бюджете².

Внесение изменений в государственные программы субъектов Приволжского федерального округа может запаздывать по сравнению с формированием сводной бюджетной росписи, осуществляться на основании неокончателного ее варианта или не осуществляться вовсе.

В числителе рассматриваемой дроби возможно использование показателей кассовых расходов либо фактически произведенных расходов (без учета задолженности). Таким образом, искомая дробь образуется как минимум шестью возможными сочетаниями показателей, что предопределяет возможность технической манипуляции результатами исходя из математических свойств дроби.

Наиболее подробный отчет, содержащий практически все возможные сведения о плановом и фактическом финансировании программы развития образования среди субъектов Приволжского федерального округа и соотношениях между отдельными показателями, представлен органами власти Саратовской области по государственной программе «Развитие образования в Саратовской области до 2020 года» (табл. 2).

² См., например, ст. 64 Закона Чувашской Республики от 23.07.2001 № 36 «О регулировании бюджетных правоотношений в Чувашской Республике»

Благодаря своевременному внесению изменений в плановые показатели государственной программы и приведение их в соответствие с законом о бюджете, а также соответствии показателей бюджетной росписи закону о бюджете, показатели исполнения практически не различаются между собой. В противоположность этому в Удмуртской Республике наблюдается существенная разница между отдельными показателями. Так, отношение кассовых расходов к показателям сводной бюджетной росписи на 1 января 2016 финансового года в целом по программе развития образования составило 118,1%, к итоговым показателям бюджетной росписи – 99,5%.

Особенностью государственных программ обеспечения социальной безопасности населения, реализуемых в субъектах Приволжского федерального округа, выступает активное привлечение средств федерального бюджета в качестве второго по значимости источника ресурсов после собственно регионального бюджета. Эта особенность исключительно актуальна в первую очередь для программ социальной поддержки, где доля федерального участия может составлять до трети всей совокупности ресурсов (в Оренбургской области в 2016 г. – 33,6%). Как отмечают Л.В. Богославцева, О.И. Карепина, О.Ю. Богданова, финансирование программ приобретает особую форму бюджетного финансирования в виде субсидий [19, с. 48].

Между тем результаты нашего исследования свидетельствуют о более важной роли субвенций в программных расходах, что опять-таки справедливо в большей степени для программ социальной поддержки. Это обстоятельство порождает такую проблему формирования отчетности об исполнении программы, как подробное и корректное отражение средств федерального бюджета, привлеченных в целях реализации программных мероприятий. Лишь в некоторых отчетах встречается однозначное отнесение федеральных средств к той или иной форме бюджетного финансирования (табл. 3). Между тем зачастую решение

проблем в отдельных областях социального развития предполагает так или иначе взаимодействие с учреждениями образования, здравоохранения и другими, находящимися в ведении федеральных органов власти, и как следствие, разграничение в учете и отчетности средств, направляемых на участие таких учреждений в целевой программе региона.

В связи с этим логичной и продуманной представляется форма отчета, разработанная в Саратовской области (табл. 2), которая в дополнение к решению обозначенной проблемы позволяет оценить степень и характер участия каждого бюджета бюджетной системы Российской Федерации в реализации программы.

В абсолютном же большинстве регионов формы отчетности о реализации государственных программ не позволяют идентифицировать назначение федерального участия и качество взаимодействия уровней государственной власти, и как следствие, реальную необходимость осуществления расходов именно в программном формате как обеспечивающих максимальных эффект от координации усилий и ресурсов.

Аналогичные разделы формы необходимо предусмотреть и для оценки объемов средств, передаваемых на муниципальный уровень. Несмотря на то что проблемы, которые решаются в региональных программах развития социальной сферы и обеспечения социальной безопасности, непосредственно затрагивают интересы жителей каждого муниципалитета, уровень участия средств местных бюджетов крайне невысок и не превышает 1–2%, а в большинстве региональных программ социального развития муниципальные финансовые ресурсы не задействованы вовсе. При этом в расходах бюджетов субъектов Приволжского федерального округа существенно возрастает уровень средств, передаваемых в муниципалитеты. Так, за 2013–2015 гг. доля межбюджетных трансфертов в расходах бюджета Чувашской Республики возросла с 22,2 до 45,7%, а доля трансфертов, передаваемых в рамках государственных программ – с 4,7 до 45,7%.

Особую проблему формирует необходимость отражения в отчетности средств государственных и территориальных государственных внебюджетных фондов, привлекаемых в целях реализации программных мероприятий. Разнообразие форм участия средств различных бюджетов, в том числе внебюджетных фондов, особенно наглядно прослеживается в сфере регионального здравоохранения. Как замечают С.В. Гусева, Н.Г. Иванова, региональные органы власти вынуждены существовать в двух параллельных системах планирования, что существенно увеличивает объем работы и усложняет систему взаимодействия [20, с. 34]. Авторы утверждают, что отражение финансовых ресурсов системы обязательного медицинского страхования осуществляется только в аналитических целях, а имеющийся потенциал применения программно-целевых методов бюджетирования не используется [20, с. 34].

Это подтверждено результатами наших исследований. Так, в отчете о реализации государственной программы Чувашской Республики «Развитие здравоохранения» до 2025 года за 2013 г. отмечено расхождение заявленных итоговых сумм и полученных в результате суммирования расходов по подпрограммам на 44,2 и 44,9% по плану и факту соответственно (табл. 4).

Аналитические расчеты затруднены также тем обстоятельством, что по программе модернизации здравоохранения Чувашской Республики на 2011–2013 гг. данные в отчете приведены за весь период реализации программы, что, без сомнения, нарушает логику представления отчетной информации.

Проблемы возникают и при отражении в отчетности средств, поступивших из внебюджетных источников. Помимо того, что планирование внебюджетных ресурсов является наименее точным и зачастую бессистемным, что следует из исключительно высоких по сравнению с бюджетными ресурсами отклонений фактических значений от плановых, к внебюджетному финансированию применяется терминология, имеющая смысл лишь для бюджетной сферы и

установленная лишь в отношении главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств (табл. 5).

Сфера регионального программирования, несмотря на активные усилия органов государственной власти по повышению уровня программных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, изобилует методическими недоработками и противоречиями.

Как полагает М.А. Смирнов, недостатки программного метода управления обусловлены тем, что ответственный исполнитель должен сам осуществлять оценку эффективности своей работы, сам определять методику, «докручивая» ее под лучший учет специфики реализуемых им государственных программ. Существующие методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации в целом не препятствуют исполнителю реализовать такую стратегию [21, с. 83–84].

Однако практическое воплощение полномочий регионов по адаптации универсальных методик к специфике отдельных программ выразилось в непрозрачности и несопоставимости отчетных данных об их реализации.

Серьезным недостатком типовой методики оценки эффективности реализации государственных программ называет Е.И. Добролюбова возможность «компенсации» низкой степени достижения показателей (фактически – низкого уровня результативности государственных программ) экономией финансовых ресурсов (фактически – неосвоением выделенных бюджетных средств) [9, с. 97].

В свою очередь М.А. Смирнов замечает: в период острых бюджетных ограничений крайне болезненно проявляются системные проблемы программного подхода, являющегося сегодня одним из важных механизмов государственного управления в отраслях экономики. Предполагающиеся секвестры могут привести к снижению ответственности распорядителей бюджетных

средств за эффективность их расходования по реализуемым и запланированным мероприятиям государственных программ [21, с. 79]. Добавим к этому, что ввиду отсутствия четкого понятийного закрепления методических основ оценки эффективности государственных программ возможно искажение данных в результате замены одних понятий другими, в большей степени отвечающими бюрократическим интересам и политически приемлемыми.

Решение обозначенных проблем заключается в обстоятельной доработке методических рекомендаций субъектам Федерации по оценке эффективности региональных программ. Как справедливо замечают Н.Н. Шаш, Ю.Е. Путихин, И.В. Петрова, процесс разработки, реализации и оценки результатов государственных программ требует выполнения ряда условий, оказывающих непосредственное влияние на их эффективность: совершенствование рекомендаций по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ [22, с. 15].

Говоря об эффективности бюджетных расходов, Р.С. Афанасьев, Н.В. Голованова утверждают: чтобы избежать терминологической путаницы, необходимо, чтобы нормативные документы в обязательном порядке содержали определения основных используемых понятий, и эти определения были согласованы между собой в различных федеральных документах [23, с. 69]. В частности, само понятие программных расходов требует детализации и конкретизации с опорой на базовые принципы программного бюджетирования и организации финансирования бюджетной сферы.

Дополним данное утверждение рекомендацией по разработке единых методик расчета наиболее универсальных показателей с обязательной подробной расшифровкой порядка формирования отдельных компонентов, участвующих в расчете. Логичная, обоснованная и непротиворечивая методика оценки эффективности программы в целом – одна из неотъемлемых составляющих успешного практического воплощения изначальной идеи программного бюджетирования.

Таблица 1

Показатели плановых и фактических объемов финансирования государственных программ развития образования субъектов Приволжского федерального округа

Table 1

Indicators of planned and actual volumes of State program financing for education development in the Volga Federal District subjects

Субъект Федерации	Разновидности плановых показателей	Разновидности фактических показателей
Республика Башкортостан, Удмуртская Республика, Нижегородская область, Пензенская область	Показатели сводной бюджетной росписи на 1 января финансового года, на отчетную дату	Показатели кассовых расходов
Чувашская Республика, Республика Татарстан, Республика Марий Эл, Пермский край	Показатели плана, без детализации	Показатели факта без детализации
Самарская область	Бюджетные ассигнования (без уточнения даты составления бюджетной росписи)	Показатели кассовых расходов
Ульяновская область	Показатели программы, закона о бюджете	Показатели освоения
Кировская область	Показатели программы	Показатели кассовых расходов
Саратовская область	Показатели программы, закона о бюджете, показатели выделения лимитов бюджетных обязательств	Показатели кассового исполнения, фактического исполнения
Республика Мордовия	Показатели программы, закона о бюджете, показатели финансирования	Показатели освоения

Источник: данные отчетов о реализации государственных программ развития образования субъектов Приволжского федерального округа за 2013–2016 гг.

Source: Reports on implementing the State programs for education development in the subjects of the Volga Federal District for 2013–2016

Таблица 2**Финансирование государственной программы Саратовской области «Развитие образования в Саратовской области до 2020 года» в 2016 г.****Table 2****Financing the State program of the Saratov oblast *Development of Education in the Saratov oblast up to 2020* in 2016**

Источник финансового обеспечения	Предусмотрено в государственной программе, тыс. руб.	Утверждено в законе об областном бюджете, тыс. руб.	Выделены лимиты бюджетных обязательств за счет средств областного бюджета, тыс. руб.
1	2	3	4
Областной бюджет, всего	19 692 288,3	19 692 288,3	19 692 288,3
В том числе обязательства, софинансируемые из федерального бюджета	240 037,5	240 037,5	240 037,5
Федеральный бюджет, всего	665 215,4	665 215,4	665 215,4
В том числе на софинансирование расходных обязательств области	648 996,6	648 996,6	648 996,6
Местные бюджеты	29 604,2	–	–
Внебюджетные источники	17 623,2	–	–
Всего...	20 404 731,1	20 357 503,7	20 357 503,7

Продолжение таблицы

Источник финансового обеспечения	Кассовое исполнение, тыс. руб.	Фактическое исполнение, тыс. руб.	Исполнение, %		
			Графа 5 / Графа 2	Графа 5 / Графа 3	Графа 5 / Графа 4
1	5	6	7	8	9
Областной бюджет, всего	19 633 003,5	19 647 714,1	99,7	99,7	99,7
В том числе обязательства, софинансируемые из федерального бюджета	240 037,5	240 037,5	100	100	100
Федеральный бюджет, всего	665 205	665 205	99,9	99,9	99,9
В том числе на софинансирование расходных обязательств области	648 996,6	648 996,6	100	100	100
Местные бюджеты	29 604,2	29 604,2	100	–	–
Внебюджетные источники	17 623,2	17 263,2	100	–	–
Всего...	20 345 435,9	20 360 246,5	99,7	99,9	99,9

Источник: данные отчета о реализации государственной программы развития образования Саратовской области в 2016 г.

Source: Report on implementing the State program for education development in the Saratov oblast in 2016

Таблица 3

Финансирование государственной программы Удмуртской Республики «Развитие образования на 2013–2020 гг.» в 2016 г.

Table 3

Financing the State program of the Udmurt Republic *Development of Education for 2013–2020* in 2016

Источник финансирования	Оценка расходов, тыс. руб.		Отношение фактических расходов к плановым, %
	Сводная бюджетная роспись на 1 января	Фактические расходы на отчетную дату	
Бюджет Удмуртской Республики, всего	7 114 643,4	7 816 911,8	109,9
В том числе:			
– субсидии из федерального бюджета	–	24 823,2	–
– субвенции из федерального бюджета	1 948 729,3	2 374 224,8	121,8
– субсидии и субвенции из федерального бюджета, планируемые к получению	–	–	–
Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Удмуртской Республики	–	–	–
Бюджеты муниципальных образований Удмуртской Республики	847,1	847,1	100
Иные источники	14 158,4	14 158,4	100
Всего...	7 129 648,9	7 831 917,2	109,8

Источник: данные отчета о реализации государственной программы развития образования Удмуртской Республики в 2016 г.

Source: Report on implementing the State program for education development in the Udmurt Republic in 2016

Таблица 4

Финансирование государственной программы развития здравоохранения Чувашской Республики за счет средств внебюджетных фондов в 2013 г., тыс. руб.

Table 4

Extra-budgetary funding of State program for health care development in the Chuvash Republic in 2013, thousand RUB

Подпрограмма	План	Факт
Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни.	3 563 867,3	3 654 750,3
Развитие первичной медико-санитарной помощи		
Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, медицинской эвакуации	5 515 893,8	5 425 808,4
Развитие государственно-частного партнерства	64 808	83 582,5
Охрана здоровья матери и ребенка	2 760 348,5	2 927 180
Развитие медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения, в том числе детей	41 183	52 964,9
Оказание паллиативной помощи, в том числе детям	–	–
Обеспечение здравоохранения кадрами высокой квалификации	–	–
Совершенствование системы лекарственного обеспечения, в том числе в амбулаторных условиях	–	–
Развитие информатизации в здравоохранении	–	–
Совершенствование системы планирования	136 785,1	135 987,4
Обеспечение реализации государственной программы Чувашской Республики	–	–
Программа модернизации здравоохранения Чувашской Республики на 2011–2013 годы (бюджет Территориального фонда обязательного медицинского страхования)	3 036 606	3 036 402,9
Бюджет Территориального фонда обязательного медицинского страхования Чувашской Республики	1 402 150	1 402 150
Итого по расчетам	16 521 641,7	16 718 826,4
Итого по отчету	9 216 546,2	9 216 546,2
Расхождение	7 305 095,5	7 502 280,2

Источник: данные отчета о реализации государственных программ Чувашской Республики в 2013 г.

Source: Report on implementing the State programs in the Chuvash Republic in 2013

Таблица 5

Финансирование государственной программы развития образования Республики Башкортостан за 2016 г.

Table 5

Financing the State program for education development in the Republic of Bashkortostan in 2016

Источник финансирования	Объем финансирования, тыс. руб.		Освоено за отчетный период	Отношение освоенных средств, %	
	Предусмотрено на реализацию государственной программы в текущем году	Предельные объемы финансирования на текущий период		к предусмотренному объему на текущий год	к предельному объему финансирования
Республиканский бюджет	39 363 815,2	38 429 123,9	38 021 503	96,6	98,9
Федеральный бюджет	929 003,3	921 556,6	921 544,7	99,2	99,9
Местные бюджеты	0	0	0	–	–
Государственные внебюджетные фонды	638,9	638,9	638,9	100	100
Внебюджетные источники	1 681 676,6	1 286 497	1 264 073	75,2	98,3
Итого...	41 975 134	40 637 816,4	40 207 759,6	95,8	98,9

Источник: данные отчета о реализации государственной программы развития образования Республики Башкортостан в 2016 г.

Source: Report on implementing the State program for education development in the Republic of Bashkortostan in 2016

Список литературы

1. Зайцев В.Е. Организационные и методологические проблемы государственных программ // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 57. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2016/vipusk__57._avgust_2016_g./problemi_upravlenija_teoriya_i_praktika/zaitsev.pdf
2. Черников О.С., Прохорова А.В. Субсидия на выполнение государственного задания как элемент программного бюджета // Вестник Тверского государственного университета. Сер.: Экономика и управление. 2016. № 4. С. 77–81.
3. Фомина Е.А., Ходковская Ю.В. Программный бюджет: развитие методологии // Финансы Башкортостана. 2016. № 2. С. 63–65.
4. Бреусова А.Г., Кораблева А.А. Управление изменениями в программах на основе оценки эффективности (часть 2) // Вестник Омского университета. Сер.: Экономика. 2016. № 4. С. 147–158.
5. Robinson M. (ed.). Performance Budgeting. Linking Funding and Results. London, Palgrave Macmillan UK, 2007, 520 p. URL: <https://doi.org/10.1057/9781137001528>
6. Joyce P., Holzer M. Developments in Strategic and Public Management. Studies in the US and Europe. Palgrave Macmillan UK, 2014, 300 p. URL: <https://doi.org/10.1057/9781137336972>
7. Di Francesco M., Alford J. Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting: A New Role for Rule Variability. Singapore, Palgrave Macmillan, 2016, 101 p. URL: <https://doi.org/10.1007/978-981-10-0341-7>
8. Фомина Е.А., Ходковская Ю.В. Методические аспекты оценки эффективности государственных программ // Финансы Башкортостана. 2016. № 3. С. 81–82.

9. *Добролюбова Е.И.* Методические проблемы оценки эффективности государственных программ // *Региональная экономика. Юг России*. 2017. № 1. С. 95–105.
10. *Савельев И.И., Никифорова С.В.* Интегральная оценка эффективности реализации государственных программ // *Экономика и управление: проблемы, решения*. 2017. Т. 4. № 6. С. 15–17.
11. *Васильева Е.Р.* Сравнительный анализ реализации госпрограмм в регионах России // *Вестник современной науки*. 2016. № 12-1. С. 45–50.
12. *Запорожан А.Я.* Непрограммная классификация расходов программного бюджета // *Управленческое консультирование*. 2016. № 5. С. 53–58.
13. *Штрейс Д.С.* Перспективы внедрения проектного управления в рамках реализации государственных программ // *Вестник Новгородского филиала РАНХиГС*. 2016. Т. 1. № 5-1. С. 209–218.
14. *Александрова О.Г., Гринина Е.С.* Методика формирования расчетных показателей программной модели управления общественными финансами региона // *Вестник Чувашского университета*. 2014. № 1. С. 206–214.
15. *Александрова О.Г.* Роль программно-целевого планирования в реализации стратегии социально-экономического развития региона // *Вестник Чувашского университета*. 2010. № 1. С. 311–315.
16. *Паздникова Н.П.* Безопасность программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами // *Вестник Самарского государственного экономического университета*. 2016. № 1. С. 14–21.
17. *Ракитина И.С., Березина Н.Н.* Значение муниципальных программ в бюджетном процессе // *Вестник Финансового университета*. 2016. № 2. С. 56–61.
18. *Савельева Ю.В., Савельева М.Ю., Бородина Ю.Б., Храмова О.О.* Некоторые аспекты оценки эффективности государственных программ // *Современные тенденции развития науки и технологий. Сборник научных трудов по материалам VII Международной научно-практической конференции 31 октября 2015 г.* 2015. № 7-8. С. 104–108.
URL: http://issledo.ru/wp-content/uploads/2015/11/Sb_k-7-8.pdf
19. *Богославцева Л.В., Карепина О.И., Богданова О.Ю.* Развитие программно-целевого метода финансирования социально-ориентированных расходов бюджета региона. *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe*, 2016, vol. 10, iss. 1, pp. 47–52.
20. *Гусева С.В., Иванова Н.Г.* Программное бюджетирование в сфере здравоохранения на региональном уровне // *Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета*. 2016. № 1. С. 32–41.
21. *Смирнов М.А.* Использование проектного подхода при реализации государственных программ // *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2016. № 1. С. 79–88.
22. *Шаш Н.Н., Путихин Ю.Е., Петрова И.В.* Технология программного бюджетирования: российская практика // *Известия Уральского государственного экономического университета*. 2016. № 3. С. 65–74.

23. Афанасьев Р.С., Голованова Н.В. Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 1. С. 61–69.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

STATE PROGRAM PERFORMANCE EVALUATION: METHODOLOGICAL ASPECTS OF REPORT GENERATION

Ol'ga G. ARKAD'EVA

I.N. Ulianov Chuvash State University, Cheboksary, Russian Federation
knedlix@yandex.ru
ORCID: not available

Article history:

Received 18 August 2017
Received in revised form
17 October 2017
Accepted 15 November 2017
Available online
29 January 2018

JEL classification: H50, I00

Keywords: State program,
program effectiveness,
program performance,
reporting, funding sources

Abstract

Importance The article investigates the subsystem of the program budgeting mechanism, which serves to assess the efficiency of State programs implemented by the subjects of the Russian Federation. It reveals methodological flaws and inconsistencies in generating reports on State programs performance.

Objectives The aim is to generalize, systematize and assess practical experience of the Volga Federal District authorities in State programs performance evaluation from the perspective of consistent assessment of their funding.

Methods The study draws on interpretation of scientific and methodological developments, analysis of legal conflicts in the regional practice of program budgeting, comparative and statistical analysis.

Results I define the most significant deficiencies in the subsystem of program budgeting mechanism that is designed to evaluate the performance of State programs implemented by the Volga Federal District subjects; unveil shortcomings in preparation of reports on State program financing; formulate recommendations for improving the function of the subsystem based on updating the methodological guidelines for the subjects of the Russian Federation.

Conclusions The mechanism of program budgeting is unbalanced. There is a need to adjust and refine the key provisions of regulatory and methodological support to program budgeting. Integrated and consistent terminology and methodology for calculating basic indicators will facilitate the implementation of the original idea of program budgeting.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2017

Please cite this article as: Arkad'eva O.G. State Program Performance Evaluation: Methodological Aspects of Report Generation. *Economic Analysis: Theory and Practice*, 2018, vol. 17, iss. 1, pp. 184–200.
<https://doi.org/10.24891/ea.17.1.184>

Acknowledgments

The article was supported by the Russian Foundation for Basic Research, grant No. 16-12-21021.

References

1. Zaitsev V.E. [Organizational and methodological problems of State programs]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, 2016, no. 57. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2016/vipusk__57._avgust_2016_g./problemi_upravlenija_teoriya_i_praktika/zaitsev.pdf (In Russ.)
2. Chernikin O.S., Prokhorova A.V. [State subsidy as an element of the program budget]. *Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Ekonomika i upravlenie = Herald of Tver State University. Series: Economics and Management*, 2016, no. 4, pp. 77–81. (In Russ.)
3. Fomina E.A., Khodkovskaya Yu.V. [Program budget: Methodology development]. *Finansy Bashkortostana = Finance of Bashkortostan*, 2016, no. 2, pp. 63–65. (In Russ.)

4. Breusova A.G., Korableva A.A. [Change management in programs based on the evaluation of their effectiveness (part 2)]. *Vestnik Omskogo universiteta. Ser.: Ekonomika = Herald of Omsk University. Series: Economics*, 2016, no. 4, pp. 147–158. (In Russ.)
5. Robinson M. *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*. London, Palgrave Macmillan UK, 2007, 520 p. URL: <https://doi.org/10.1057/9781137001528>
6. Joyce P., Holzer M., Bryson J.M. *Developments in Strategic and Public Management. Studies in the US and Europe*. Palgrave Macmillan UK, 2014, 300 p. URL: <https://doi.org/10.1057/9781137336972>
7. Di Francesco M., Alford J. *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting: A New Role for Rule Variability*. Singapore, Palgrave Macmillan, 2016, 101 p. URL: <https://doi.org/10.1007/978-981-10-0341-7>
8. Fomina E.A., Khodkovskaya Yu.V. [Methodological aspects of State programs' performance evaluation]. *Finansy Bashkortostana = Finance of Bashkortostan*, 2016, no. 3, pp. 81–82. (In Russ.)
9. Dobrolyubova E.I. [Methodological Issues of Evaluating Effectiveness of State Programs]. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii = Regional Economy. South of Russia*, 2017, no. 1, pp. 95–105. (In Russ.)
10. Savel'ev I.I., Nikiforova S.V. [Integral Assessment of Efficiency of Realization of State Programs]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya*, 2017, vol. 4, no. 6, pp. 15–17. (In Russ.)
11. Vasil'eva E.R. [A comparative analysis of the implementation of government programs in the regions of Russia]. *Vestnik sovremennoi nauki*, 2016, no. 12-1, pp. 45–50. (In Russ.)
12. Zaporozhan A.Ya. [Non-program classification of expenses of the program budget]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie = Administrative Consulting*, 2016, no. 5, pp. 53–58. (In Russ.)
13. Shtreis D.S. [Prospects for introducing the project management within State programs implementation]. *Vestnik Novgorodskogo filiala RANKhiGS = Bulletin of Novgorod Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*, 2016, vol. 1, no. 5-1, pp. 209–218. (In Russ.)
14. Aleksandrova O.G., Grinina E.S. [Method of calculated indices forming for target-program model of public finance management]. *Vestnik Chuvashskogo universiteta*, 2014, no. 1, pp. 206–214. (In Russ.)
15. Aleksandrova O.G. [Program-target planning in implementing region strategy of socio-economic development]. *Vestnik Chuvashskogo universiteta*, 2010, no. 1, pp. 311–315. (In Russ.)
16. Pazdnikova N.P. [The security of program-targeted management of regional socio-economic systems]. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = Vestnik of Samara State University of Economics*, 2016, no. 1, pp. 14–21. (In Russ.)
17. Rakitina I.S., Berezina N.N. [The significance of municipal programs in the budget process]. *Vestnik Finansovogo universiteta = Bulletin of Financial University*, 2016, no. 2, pp. 56–61. (In Russ.)
18. Savel'eva Yu.V., Savel'eva M.Yu., Borodina Yu.B., Khramtsova O.O. *Nekotorye aspekty otsenki effektivnosti gosudarstvennykh programm. V kn.: Sovremennye tendentsii razvitiya nauki i tekhnologii. Sbornik nauchnykh trudov po materialam VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii 31 oktyabrya 2015 g* [Certain aspects of State programs' performance

- evaluation. In: Proceedings of the 7th International Scientific Conference Current Trends in Science and Technology development]. Belgorod, IP Tkacheva Publ., 2015, no. 7, part 8, pp. 104–108. URL: http://issledo.ru/wp-content/uploads/2015/11/Sb_k-7-8.pdf
19. Bogoslavtseva L.V., Karepina O.I., Bogdanova O.Yu. [Innovations: Notion and the Importance at the Modern Stage]. *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe*, 2016, vol. 10, iss 1, pp. 47–52. (In Russ.)
20. Guseva S.V., Ivanova N.G. [Program budgeting in healthcare at the regional level]. *Izvestiâ Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo èkonomičeskogo universiteta*, 2016, no. 1, pp. 32–41. (In Russ.)
21. Smirnov M.A. [Use of project approach in State program implementation]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2016, no. 1, pp. 79–88. (In Russ.)
22. Shash N.N., Putikhin Yu.E., Petrova I.V. [Technology of Program Budgeting: The Russian Practice]. *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = Journal of Ural State University of Economics*, 2016, no. 3, pp. 65–74. (In Russ.)
23. Afanas'ev R.S., Golovanova N.V. [The concept of budget expenditure efficiency: Theory and legislation]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2016, no. 1, pp. 61–69. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.