

**ЭВОЛЮЦИЯ МЕТОДОЛОГИИ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ
ИНВЕСТИЦИОННОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ СОЦИАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ПРОГРАММ****Сергей Иванович ГАЙДАРЖИ^а*, Наталья Андреевна СЫЧЕВА^б**^а доктор экономических наук, советник при ректорате, Тульский государственный университет,
Тула, Российская Федерация
rector@tsu.tula.ru^б ассистент кафедры финансов и менеджмента, Тульский государственный университет,
Тула, Российская Федерация
sychoval5@mail.ru

* Ответственный автор

История статьи:

Получена 05.09.2017

Получена в доработанном
виде 19.09.2017

Одобрена 03.10.2017

Доступна онлайн

16.10.2017

УДК 330.322.3:316.43**JEL:** I18, I22, I38, R58**Аннотация****Предмет.** Формирование бюджетов всех уровней в России в последние годы осуществляется в новом формате на основе разработки государственных (муниципальных) программ. Необходимость максимальной отдачи колоссальных бюджетных расходов, связанных с модернизацией в стране социальной инфраструктуры, требует осмысления истории становления и современных проблем методологии разработки инвестиционных составляющих социальных государственных программ.**Цели.** Комплексное авторское исследование становления и современного состояния методологии разработки социальных государственных программ, направленное на рациональное использование бюджетных ресурсов, выделяемых на финансирование социальной инфраструктуры.**Методология.** Были использованы принципы исторического и системного подхода, методы анализа и синтеза материала.**Результаты.** Исследована история формирования методологии государственных (целевых) программ с 1995 г. по настоящее время. Представлен состав государственных программ Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Разработана укрупненная структурная модель государственных программ субъектов Федерации в части капитальных расходов на объекты социальной инфраструктуры. Выявлены методические проблемы разработки инвестиционной составляющей государственных программ социальной направленности.**Выводы.** Основные методические проблемы разработки инвестиционных составляющих государственных программ социальной направленности можно разделить на четыре составляющие: методологическую, содержательную, общественную и финансовую с дальнейшей их дифференциацией, позволяющей предложить основные направления совершенствования методического инструментария программно-целевого планирования развития социальной инфраструктуры.**Ключевые слова:**бюджетные расходы,
программно-целевое
планирование,
государственная
программа, капитальные
вложения, социальная
инфраструктура

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2017

Для цитирования: Гайдаржи С.И., Сычева Н.А. Эволюция методологии и современные проблемы разработки инвестиционной составляющей социальных государственных программ // Финансы и кредит. – 2017. – Т. 23, № 37. – С. 2208 – 2225.
<https://doi.org/10.24891/fc.23.37.2208>

Основой формирования методологии советскими учеными по логической схеме разработки и реализации государственных «цели – пути – способы – средства» программ в России во многом стал и широко использовавшийся в СССР программно-целевой подход, разработанный во второй половине XX в. при

проектировании долгосрочных планов социально-экономического развития страны. Он хорошо зарекомендовал себя не только в СССР, но и позднее в Японии, США и странах ЕС [1–3]. В постсоветский период возможности программно-целевого управления социально-экономическим развитием территорий анализировались в работах О.В. Богачевой [4], А.Г. Гранберга [5], Р.А. Кочкарова [6], С.Н. Макаровой [7], В.А. Плотникова [8], В.Е. Рохчина [9], А.А. Сапожникова [10], Л.Г. Соколовой, Е.Ю. Евстафьевой и Н.Ю. Терентьевой [11] и др.

В соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственные программы разрабатываются на двух уровнях: Российской Федерации и ее субъектов. На муниципальном уровне – муниципальные программы. В законе сказано, в частности, что «государственная программа субъекта Российской Федерации – 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».

В практику стратегического планирования в России государственные программы вошли с 2011 г. Им до утверждения постановления Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» на протяжении пятнадцатилетнего периода предшествовали бюджетные целевые программы. В состав последних входили три вида программ: долгосрочные (федеральные, областные и муниципальные) целевые программы; федеральная адресная инвестиционная программа и ведомственные целевые программы.

Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ был утвержден постановлением Правительства

РФ от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». С этого момента бюджетные расходы по каждой федеральной целевой программе (далее – ФЦП) начали устанавливаться в федеральном бюджете. С 1996 г. перечни ФЦП начали выделяться в отдельные документы в статусе федеральных законов, и в условиях отсутствия четких механизмов организации межбюджетных отношений эти программы стали для региональных органов власти дополнительным источником федеральной финансовой помощи при решении региональных проблем.

В 2000 г. была осуществлена первая серьезная попытка реализации нового подхода к разработке целевых программ, согласно которому сначала определялись народнохозяйственные приоритеты, а уже в соответствии с ними формулировались необходимые целевые программы.

Следующий этап формирования методологии разработки и реализации ФЦП был связан с выходом в свет постановления Правительства РФ от 20.03.2003 № 165 «О внесении изменений и дополнений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация». В соответствии с ним было предоставлено право Минэкономразвития России, Минфину России и Минпромнауки России вносить в Правительство РФ предложения о корректировке целей, сроков и целесообразности дальнейшей реализации программ. При этом было прописано сокращение доли федерального финансирования программных мероприятий, если государственный заказчик не принял мер по обеспечению полного и своевременного их финансирования за счет средств внебюджетных источников и бюджетов субъектов России. Основой для подготовки таких предложений должны были стать ежегодные отчеты и экспертные проверки хода реализации ФЦП. В 2004 г. такая проверка была проведена группой

независимых экспертов, образованной Минэкономразвития России по согласованию с Минфином России и Минпромнауки России. Результаты ее работы позволили начать процесс концентрации ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития страны, приведший к сокращению количества ФЦП и подпрограмм, финансируемых из федерального бюджета. Если в 2004 г. финансировались 53 программы и 94 подпрограммы, то уже в 2006 г. – 50 программ и 50 подпрограмм. Количество подпрограмм внутри каждой ФЦП могло быть разным: ряд ФЦП мог вообще не иметь подпрограмм, а некоторые включать до 10. Введенное ограничение позволило к 2010 г. приблизить потребности в финансировании программ по объемам и установленным срокам к реальным возможностям федерального бюджета, то есть создало предпосылки к переходу на программный вид (более 90%) формирования расходной части федерального бюджета.

Однако направленность ФЦП на достижение конкретной цели делала их неудобным инструментом для перевода большого объема расходов в программный вид. Это потребовало бы создания огромной иерархической структуры целей и для 90-процентного покрытия расходной части бюджета разработки порядка 600 ФЦП. Поэтому было решено создать новый инструмент программно-целевого финансирования расходов, получивший название государственных программ. Они аккумулируются по соответствующим стратегическим направлениям социально-экономического развития страны. Так, начиная с 2014 г. по настоящее время сформировано пять направлений государственных программ, каждое из которых включает от четырех до 18 государственных программ (*табл. 1*).

Современные госпрограммы представляют собой сложные совокупности документов, включающие в себя ранее принятые, но не реализованные до конца ФЦП, а также новые ФЦП и подпрограммы. Таким

образом, механизм финансирования государственных расходов через ФЦП сохранен, но уже с 2010 г. – в составе государственных программ (*рис. 1*).

Финансирование ФЦП осуществляется в основном из средств федерального бюджета. Но, как правило, для вхождения региона в ту или иную ФЦП требуется привлечение средств региональных бюджетов и внебюджетных источников. Внебюджетные источники пока занимают наименьшую долю среди всех источников финансирования ФЦП. В качестве них выступают средства физических и юридических лиц. Так, в структуре источников финансирования ФЦП «Развитие культуры в Российской Федерации на 2012–2018 годы», входящей в государственную программу «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 гг. внебюджетные средства составляют 1,6%, средства субъектов Федерации – 2,4%, федерального бюджета – 96%.

Каждая госпрограмма наряду с ФЦП включает в себя несколько подпрограмм. Например, в государственную программу «Развитие образования» на 2013–2020 гг. входит четыре подпрограммы и две ФЦП: «Развитие образования на 2016–2020 годы» и «Русский язык на 2016–2020 годы». Каждая из подпрограмм содержит разделы, раскрывающие цели, задачи, основные мероприятия, целевые индикаторы и показатели, этапы и сроки реализации, объемы бюджетных ассигнований.

Частью подпрограмм могут являться ведомственные целевые программы (ВЦП). Их появление регламентировано постановлением Правительства РФ от 19.04.2005 № 239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ». Они представляют собой утвержденный субъектом бюджетного планирования комплекс мероприятий, направленных на решение его конкретной тактической задачи. Как показывает практика, чаще всего ВЦП направлены на обеспечение текущих расходов и оплаты

труда персонала в конкретной отрасли. Исходя из того, что действующие ВЦП включаются в состав государственных программ, происходит их постепенное переформатирование в подпрограммы государственных программ. Кроме того, в состав подпрограмм входят основные мероприятия и среди них – мероприятия по реализации направлений приоритетных национальных проектов.

Кроме государственных программ аккумуляция бюджетных ресурсов для финансирования инвестиционных проектов продолжает осуществляться через Федеральную адресную инвестиционную программу (ФАИП). Она по-прежнему представляет собой самостоятельный нормативный документ, в котором отражено распределение предусмотренных в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на реализацию инвестиционных проектов строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов капитального строительства и других капитальных вложений¹.

На региональном уровне становление методологии разработки государственных программ происходило в соответствии с изменениями методик федерального уровня. При этом действующие долгосрочные целевые программы (ДЦП) и ведомственные целевые программы (ВЦП) региона как сохранялись в качестве составных элементов государственных программ субъектов России, так и могли быть полностью переработаны в новые подпрограммы.

Анализ процесса актуализации госпрограмм субъектов РФ показал, что чаще всего регионы выбирали второй вариант. Так, если государственная программа «Развитие образования Тульской области» на 2012–2016 гг. включала в себя пять ДЦП и одну ВЦП, то на сегодняшний день после ряда

изменений и продления на период до 2025 г. она включает в себя только девять подпрограмм.

Подобно функционированию ФАИП на региональном уровне действуют региональные адресные инвестиционные программы (РАИП), куда включаются объекты капитального строительства субъектов Федерации (*рис. 2*).

На муниципальном уровне произошла трансформация муниципальных целевых программ в муниципальные программы, которые сохранили свой состав (*рис. 3*).

Подобно РАИПам в субъектах Федерации финансирование бюджетных расходов на объекты капитального строительства в муниципалитетах происходит в рамках муниципальных адресных инвестиционных программ (МАИП). На сегодняшний день нормативными актами высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (местной администрации) в обязательном порядке утверждены порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных (муниципальных) программ, а также их перечень. При этом регионы и муниципальные образования самостоятельны в определении перечня программ. Так, в Тульской области в 2015 г. действовали 23 государственные программы области и 23 муниципальные программы только в ее областном центре – в Туле.

Каждое муниципальное образование стремится привлечь для финансирования в свои муниципальные программы средства из бюджета субъекта Федерации, а те в свою очередь – из федерального бюджета. Так, в 2014 г. Тульская область принимала участие в 19 государственных программах из 41 госпрограммы Российской Федерации и в 18 ФЦП из 49. В их числе были государственные программы по развитию таких отраслей социальной сферы, как здравоохранение, образование, культура и туризм, физическая культура и спорт, а также жилищно-коммунальное хозяйство и социальная защита граждан Российской

¹ Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 № 716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы».

Федерации. Большая часть полученных средств была выделена на ремонтные работы и строительство новых объектов социальной инфраструктуры. Объем финансового обеспечения реализации госпрограмм Тульской области в 2014 г. составил 96,1% доходной части областного бюджета². При этом большая их часть в объеме 58,5 млрд руб. (95,6%) была социальной направленности. Примечательно, что еще в 2010 г. этот уровень составлял 12%. Тогда в основном применялась традиционная, сметная форма финансирования государственных учреждений.

Исследование содержания государственных программ тульского и других российских регионов показало, что расходы в них делятся на два направления: на капитальные вложения и прочие. Под последними понимаются текущие расходы региональных государственных учреждений на оплату труда персонала, социальные пособия, оплату услуг ЖКХ и пр. (рис. 4).

В тульском регионе в 2016 г. они составили 88% общих расходов, на капитальные вложения пришлось 12%. Основные средства на финансирование капитальных вложений поступают из регионального бюджета (до 50% от общей суммы финансирования расходов). Далее идут средства федерального бюджета, и малую толику составляют средства бюджетов муниципальных образований.

Расходы на капитальные вложения формируют финансовый итог инвестиционной составляющей каждой подпрограммы соответствующей государственной программы субъекта Федерации. А инвестиции требуют обоснования эффективности вложения. Какой инструментальный используется сегодня для решения этой задачи?

Как показали исследования содержания анализируемых государственных программ субъектов Федерации, в них практически сохранена структура ДЦП, подробный

анализ которой приведен во второй главе монографии И.В. Сычевой, Н.А. Сычевой «Стратегическое планирование развития социальной инфраструктуры региона» [12]. Исходной установкой реализации государственных программ субъекта РФ (далее – ГП СФ) в социальной сфере (рис. 5) является сформулированная в них цель, которая во многом определяется соответствующей целью госпрограммы РФ и характеристикой текущего состояния отрасли в регионе.

Последнее в свою очередь формирует содержание проблем текущего и инвестиционного характера для их решения в подпрограммах (ПП) субъекта Федерации и описывается через систему показателей оценки проблем.

В соответствии с целью ГП СФ формируются ее задачи и устанавливаются целевые показатели, которые позволяют количественно определять параметры решения продекларированных задач. Каждая задача определяет цели входящих в ГП СФ подпрограмм ($ПП_1 – ПП_n$). Аналогичным образом формулируются задачи, подлежащие решению в подпрограммах, а количественное выражение уровня достижения поставленных задач осуществляется через систему целевых показателей каждой подпрограммы.

Поскольку госпрограмма и ее подпрограммы реализуются в течение нескольких лет, постольку в них предусмотрены также еще две группы показателей:

- 1) конечного и непосредственного результата, оценивающие на основе мониторинга реализации мероприятий ежеквартально и ежегодно результаты их выполнения и освоения выделяемых финансовых ресурсов;
- 2) результативности и эффективности, оценивающие в целом выполнение мероприятий и их влияние на социальное и экономическое положение региона. Конкретное содержание показателей зависит прежде всего от отраслевой направленности программ.

² Доходы бюджета Тульской области за 2014 год составили 61,9 млрд рублей. URL: <http://www.nmosktoday.ru/news/economics/27809>

Решение поставленных задач происходит в рамках реализации соответствующих мероприятий, среди которых присутствуют мероприятия инвестиционного характера, в том числе по объектам капитального строительства социальной инфраструктуры. На их реализацию выделяются различные объемы финансовых средств из различных источников.

Таким образом, содержание ГП СФ описывается сложной системой абсолютных и относительных показателей. Исследование выявило, что зачастую между показателями, описывающими фактическое состояние отрасли и целевыми показателями, оценивающими результаты выполнения инвестиционных мероприятий программы, нет достаточно четкой связи и преемственности, что затрудняет анализ влияния реализации госпрограмм и подпрограмм на изменение текущего состояния инфраструктуры отрасли [13]. Например, в подпрограмме «Развитие общего образования» ГП «Развитие образования Тульской области» до 2025 г. в характеристике текущего состояния отрасли большое внимание уделено необходимости проведения текущих и капитальных ремонтов зданий школ, дана оценка уровня среднего износа. Однако среди целевых показателей подпрограммы нет показателя, оценивающего снижение уровня этого износа за счет капитального ремонта и строительства новых школ, предусмотренных мероприятиями подпрограммы. Соответственно показатель снижения износа отсутствует и среди показателей конечного и непосредственного результата реализации подпрограммы.

Встречается и иная проблема, связанная с нарушением преемственности показателей и мероприятий в программах федерального и регионального уровней. Например, в госпрограмме «Развитие культуры и туризма Тульской области» в рамках подпрограммы «Сохранение и развитие традиционной народной культуры, промыслов и ремесел» предусмотрена в числе мероприятий грантовая поддержка парков культуры и отдыха муниципальных образований

региона, но нет ни одного целевого показателя, по которому можно было бы оценить количественный результат такого финансирования. В то же время в одноименной государственной программе Российской Федерации в подпрограмме «Наследие» указаны такие целевые показатели, как средняя численность посетителей платных мероприятий парков на 1 тыс. чел., площадь парков в расчете на 1 чел. А эти показатели, на наш взгляд, могли бы формироваться из их аккумулированных значений на уровне регионов. Такие примеры можно продолжить.

Кроме того, крайне сложно сравнить целесообразность и результативность тех социальных подпрограмм, которые содержат мероприятия по капитальным расходам для разных подотраслей социальной сферы с точки зрения их важности для региона, поскольку используемые целевые показатели крайне разнородны в разных подотраслях.

Выявленные противоречия в содержании ГП СФ связаны с коротким периодом практического формирования инструментария методологии их разработки. Как показал анализ научных публикаций по теме планирования социально-экономического развития территорий, большинство научных интересов сосредоточено на методике оценки эффективности и результативности реализации ГП СФ. В частности, проблеме оценки посвящены работы Е.А. Капогузова и Л.И. Запеки [14], В.Н. Козельского [15], Н.А. Садовниковой и Е.Н. Клочковой [16], И.А. Соколова [17], И.Ю. Унгаевой и А.А. Унгаева [18] и др. Между тем, данная проблема является конечной в цепочке всей научной проблематики построения госпрограмм, в том числе социальной направленности, как на федеральном, так и на региональном уровне.

Исходной же проблемой, определяющей во многом дальнейшую судьбу ГП СФ в социальной сфере, в том числе и в социальной инфраструктуре, является,

как правило, отсутствие увязки ее целей, задач и конкретных мероприятий в области капитального строительства, с соответствующими документами долгосрочного планирования социально-экономического развития регионов, в том числе с Планом мероприятий по реализации стратегии развития региона (рис. 6).

С этим согласны Б.Б. Санжин и А.С. Каркавкина, которые считают важным аспектом стратегического планирования социальной инфраструктуры субъектов РФ сбалансированность стратегических документов, их горизонтальную и вертикальную интеграцию. Горизонтальная интеграция обеспечивается комплексным подходом в процессе сопряжения планов в отраслевом разрезе; под вертикальной интеграцией подразумевается согласование показателей стратегических документов по уровням государственного и муниципального управления³.

Далее в различных регионах в рамках одного направления действуют различные государственные программы, как правило, нескорректированные между собой ни концептуально, ни организационно. Это приводит к методическим проблемам вхождения регионов в федеральные госпрограммы как в части обоснования для центра целесообразности решения подобных проблем, так и в части распределения полномочий и предметов ведения между уровнями власти. В свою очередь это вызывает рассогласование интересов страны и ее регионов в процессе государственного прогнозирования и программирования, поскольку не учитываются специфические особенности решения крупных региональных проблем и сближения уровней развития близрасположенных субъектов РФ.

Еще одной проблемой является необходимость переработки созданной в советское время методологии программно-целевого

планирования в соответствии с требованиями рыночной экономики и учетом опыта зарубежных стран в сфере программно-целевого бюджетирования, где оно начало применяться с середины 1960-х гг. Наибольших успехов в области формирования эффективного механизма управления бюджетными расходами достигли Франция, США, Канада, Южная Корея и Швеция. Следует отметить, что каждая из них создала свою программно-целевую модель бюджетных программ.

Например, во Франции на основе оптимизации состава программ и индикаторов оценки их выполнения была разработана схема «одна программа – одно министерство» с персональной ответственностью за каждую программу ее директора [19]. В Южной Корее центрами ответственности таких программ являются отраслевые министерства, деятельность которых контролируется национальным управлением аудита – Парламентом Южной Кореи, который выступает представителем интересов граждан Кореи [4].

Решение отмеченной проблемы роста связано с необходимостью четкого формирования целевых индикаторов по каждой программе и подпрограммам, учитывающих их отраслевые особенности. Как показали наши исследования, даже в рамках ГП СФ одной направленности разные регионы применяют для оценки их эффективности разные целевые индикаторы. Это делает невозможным сравнение эффективности реализации различных ГП СФ и не формирует связь между документами долгосрочного и среднесрочного регионального планирования.

Отсутствие единой методологии решения выявленных проблем наиболее четко проявляется в вопросах балансировки финансовой составляющей государственных программ регионов. Как правило, при вхождении в государственную программу ощущается нехватка средств регионального бюджета для софинансирования. Поэтому

³ Санжин Б.Б., Каркавкина А.С. Стратегическое планирование социальной инфраструктуры региона // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № S2. С. 129–134.

весьма актуальной задачей является разработка модели выбора приоритетных ГП СФ, исходя из потенциала региона, его конкурентных преимуществ и состояния отраслей региональной социальной сферы. Кроме того, практически во всех субъектах Федерации встречается несвоевременное финансирование государственных программ, которое влечет за собой невыполнение конкретных мероприятий.

Далее, как показали наши исследования, население регионов практически не участвует в разработке государственных программ, поскольку отраслевые органы исполнительной власти крайне редко проводят социологические обследования для поиска болевых точек социальной сферы регионов. В результате не учитываются реальные потребности людей в широком спектре социальных услуг в образовании, здравоохранении, культуре и т.п. На эту проблему указывает и И.Е. Рисин [20]. Работа по ее решению только начинает разворачиваться, и хорошим примером является Тульская область, которая получила статус открытого региона. Здесь ее пробовали решать

И.В. Сычева и А.Л. Сабина⁴. Ими для определения объектов социальной инфраструктуры, количество которых недостаточно или требует дальнейшего развития, в Тульской области в сентябре–ноябре 2013 г. был проведен опрос общественного мнения, результаты которого легли в основу наряду с другими факторами в обоснование приоритетов финансирования социальных программ тульского региона.

Есть и иные проблемы формирования и реализации ГП СФ, в том числе затрагивающие вопросы модернизации объектов социальной инфраструктуры. На наш взгляд, решение многих из выявленных проблем может быть осуществлено на основе разработки соответствующего технологического процесса реализации жизненного цикла ГП СФ по образу и подобию технологических процессов производства продуктов в сегментах реального сектора экономики, но с учетом той особенности, что их разработчиком и заказчиком является государство, а потребителем производимых социальных услуг – население.

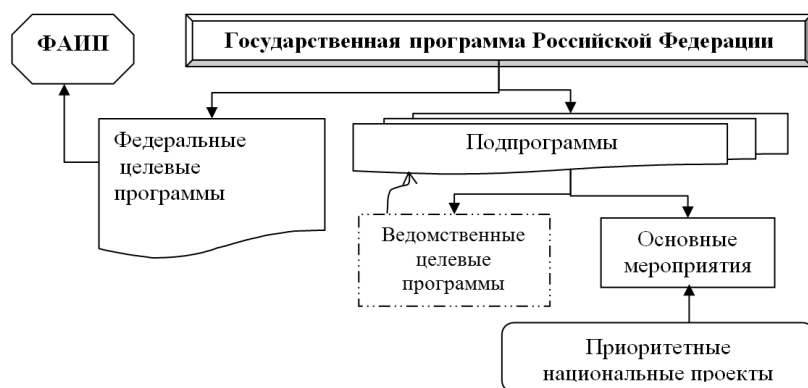
⁴ Сычева И.В., Сабина А.Л., Сычева Н.А. Выбор населением Тульской области направлений развития социальной инфраструктуры // *Инновации в государственном и муниципальном управлении: опыт решения социальных и экономических проблем: сборник докладов Всероссийской научно-практической конференции*. Томск: Томский университет, 2014. С. 204–210.

Таблица 1**Направления государственных программ России на 01.08.2017****Table 1****The areas of public programs of the Russian Federation as of August 1, 2017**

Направления государственных программ	Количество государственных программ
Новое качество жизни	13
Инновационное развитие и модернизация экономики	17
Обеспечение национальной безопасности	2
Сбалансированное региональное развитие	4
Эффективное государство	4
Итого	40

Источник: распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации»

Source: Order of the Government of the Russian Federation of November 11, 2010 № 1950-p, *On Approval of List of Public Programs of the Russian Federation*

Рисунок 1**Формирование состава государственных программ РФ****Figure 1****Formation of the Russian Federation public program structure**

Источник: составлено авторами

Source: Authoring

Рисунок 2**Состав государственных программ субъектов Российской Федерации****Figure 2****The structure of public programs of the constituents of the Russian Federation***Источник: составлено авторами**Source: Authoring***Рисунок 3****Состав муниципальных программ муниципальных образований Российской Федерации****Figure 3****The structure of municipal programs of the municipal units of the Russian Federation***Источник: составлено авторами**Source: Authoring*

Рисунок 4**Фрагменты типовых расходов государственных программ социальной направленности субъектов Российской Федерации****Figure 4****Details of typical expenditures of socially focused public programs of the constituents of the Russian Federation**

Расходы на капитальные вложения	Прочие расходы
Проведение проектно-изыскательных работ	Участие сборных команд области в различных социальных мероприятиях
Разработка проектно-сметной документации на строительство новых объектов социальной инфраструктуры	Государственная поддержка проектной социально-значимой деятельности детских и молодежных общественных объединений
Строительство новых объектов социальной инфраструктуры	Ежемесячные и единовременные денежные выплаты отдельным категориям граждан
Капитальный ремонт объектов социальной сферы	Поставка лекарственных препаратов
Строительство и ремонт газовых сетей, водопроводных сетей и канализации	Выплаты донорам
Комплектование книжных фондов, реставрация книжных памятников	Выплата стипендий одаренным обучающимся государственных образовательных организаций
Приобретение оборудования, инвентаря, инструментов, мебели, автотранспорта для объектов социальной инфраструктуры	Обеспечение деятельности, страхование имущества организаций, подведомственных органу исполнительной власти субъекта Федерации в отрасли социальной сферы

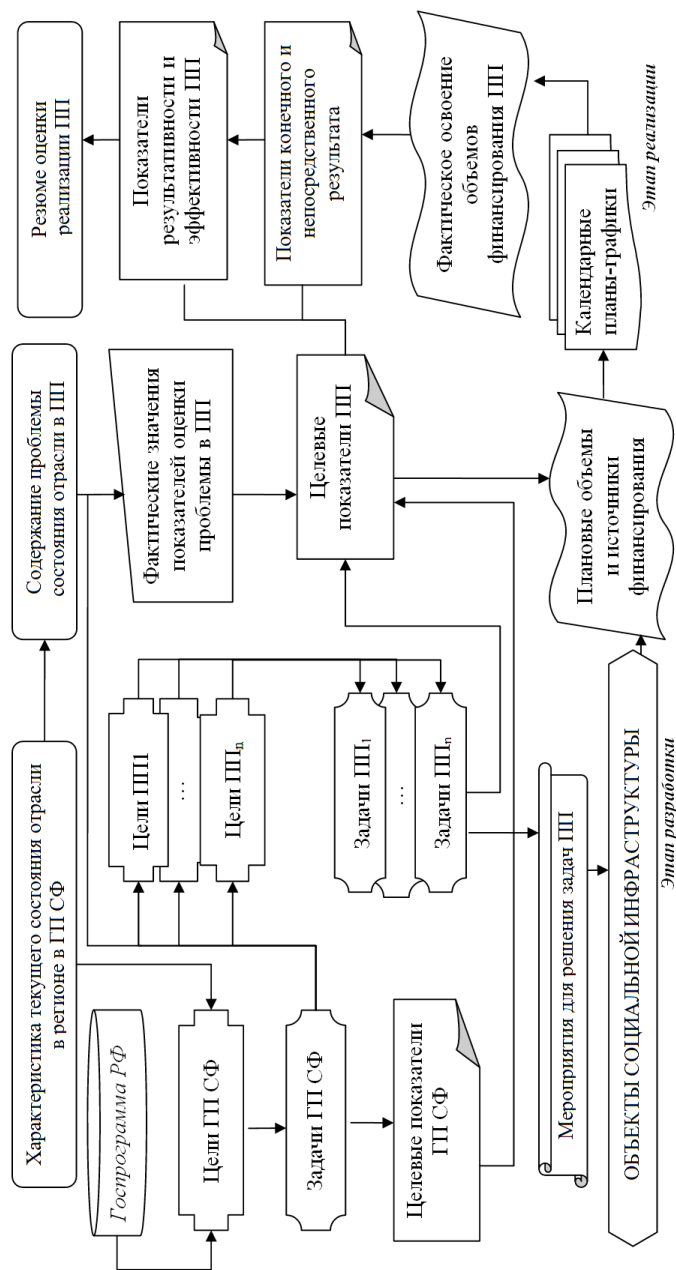
Источник: составлено авторами*Source:* Authoring

Рисунок 5

Укрупненная структурная модель ГПСФ в части капитальных расходов на объекты социальной инфраструктуры

Figure 5

Enlarge structural model of a State program of the Russian Federation in terms of capital expenditures on social infrastructure facilities



Источник: составлено авторами

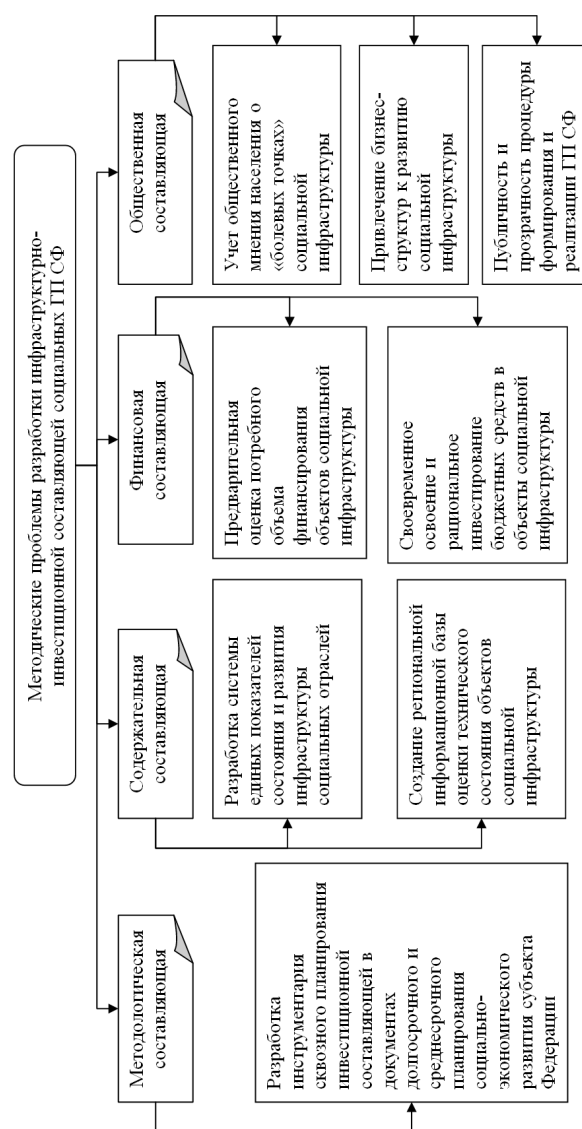
Source: Authoring

Рисунок 6

Методические проблемы разработки инвестиционной составляющей ГПСФ социальной направленности

Figure 6

Methodological issues in the development of Russian State social investment program



Источник: составлено авторами

Source: Authoring

Список литературы

1. *Моне Ж.* Реальность и политика: мемуары. М.: Московская школа политических исследований, 2000. 662с.
2. *Bell D.* The Coming of Post-Industrial Society: A Venture of Social Forecasting. N.Y., Basic Books, 1973, 616 p.
3. *Landauer C.* Theory of National Planning. Berkeley, University of California Press, 1994, 274 p.
4. *Богачева О.В.* Инструменты конкуренции за бюджетные ресурсы в практике зарубежных стран // *Финансы*. 2014. № 9. С. 71–77.
5. *Гранберг А.Г.* Моделирование пространственного развития национальной и мировой экономики: эволюция подходов // *Регион: Экономика и Социология*. 2007. № 1. С. 87–107.
6. *Кочкаров Р.А.* Новые возможности программно-целевого подхода к управлению экономикой. М.: Вега-Инфо, 2013. 216 с.
7. *Макарова С.Н.* Целевые бюджетные программы: теория и практика: монография. Красноярск: Сибирский федеральный университет, 2012. 187 с.
8. *Плотников В.А., Федотова Г.В.* Программно-целевой метод в управлении экономикой региона // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2013. № 7. С. 2–9.
9. *Рохчин В.Е.* О целеполагании в системе государственного регулирования регионального развития РФ // *Регионалистика*. 2015. Т. 2. № 2. С. 56–63.
10. *Сапожников А.А.* Проблемы муниципального целевого программного бюджетирования // *Проблемы социально-экономического развития Сибири*. 2015. № 4. С. 35–41.
11. *Соколова Л.Г., Евстафьева Е.Ю., Терентьева Н.Ю.* Региональные аспекты программно-целевого управления. Иркутск: БГУЭП, 2013. 238 с.
12. *Сычева И.В., Сычева Н.А.* Стратегическое планирование развития социальной инфраструктуры региона: монография. Тула: ТулГУ, 2013. 204 с.
13. *Сычева Н.А.* К выработке критериальных положений эффективных государственных программ субъекта Федерации социальной направленности // *Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки*. 2015. № 4-1. С. 287–291.
14. *Капогузов Е.А., Запека Л.И.* Государственные программы как новый инструмент государственного управления: к вопросу об оценке эффективности // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. 2014. № 3. С. 49–57.
URL: <http://upravlenie.uriu.ranepa.ru/wp-content/uploads/2014/10/49-57.pdf>
15. *Козельский В.* К вопросу об оценке эффективности и результативности государственных программ в России // *Власть*. 2012. № 7. С. 19–22.
16. *Садовникова Н.А., Ключкова Е.Н.* Методологические подходы к оценке государственных программ // *Теория и практика общественного развития*. 2014. № 7. С. 93–97. URL: http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2014/7/ekonomika/sadovnikova-klochkova.pdf

17. Соколов И.А. Доклад «методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 7–10.
URL: http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2014/2/fm_2014_2.pdf
18. Унгаева И.Ю., Унгаев А.А. К вопросу оценки эффективности реализации государственных программ // Вестник ВСГУТУ. 2014. № 6. С. 114–119.
URL: http://vestnik.esstu.ru/arhives/VestnikVsgutu6_2014.pdf
19. Богачева О.В., Лавров А.М., Ястребова О.К. Международный опыт программного бюджетирования // Финансы. 2010. № 12. С. 4–14.
20. Рисин И.Е. Оценка современной российской практики стратегического планирования развития регионов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2013. № 2. С. 118–122.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем 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.

EVOLUTION OF METHODOLOGY AND THE CURRENT ISSUES OF DEVELOPMENT OF THE INVESTMENT COMPONENT OF SOCIAL PUBLIC PROGRAMS**Sergei I. GAIDARZHI^{a,*}, Natal'ya A. SYCHEVA^b**^a Tula State University, Tula, Russian Federation
rector@tsu.tula.ru^b Tula State University, Tula, Russian Federation
sychoval5@mail.ru

* Corresponding author

Article history:Received 5 September 2017
Received in revised form
19 September 2017
Accepted 3 October 2017
Available online
16 October 2017**JEL classification:** I18, I22,
I38, R58**Keywords:** budget
expenditures, program-
targeted planning,
government program,
capital investment, social
infrastructure**Abstract****Importance** The issue of budget formation at various levels in Russia has become a topical one in recent years. The need to maximize the returns of huge budget expenses requires the interpretation and conceptualization of public welfare investment methodology.**Objectives** The paper aims to study the development and current state of the methodology for the formulation of social public programs aimed at the rational use of budgetary resources provided for social infrastructure funding.**Methods** For the study, we used the historical and systems approaches, and the methods of analysis and synthesis.**Results** The paper studies the history of the methodology of State-sponsored (target) programs since 1995, presenting the ones of the Russian Federation, its constituents and municipalities. We have developed a consolidated structural model of public programs of the RF constituent entities as part of the capital expenditures on social infrastructure. As well, we identify certain methodological problems of developing an investment component of public social programs.**Conclusions** The main methodological problems of socially focused public welfare investment can be divided into four components, namely, methodological, content, public, and the financial ones. Their further differentiation would help suggest the main areas of improvement in the methodological tools for the planning of social infrastructure development.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2017

Please cite this article as: Gaidarzhii S.I., Sycheva N.A. Evolution of Methodology and the Current Issues of Development of the Investment Component of Social Public Programs. *Finance and Credit*, 2017, vol. 23, iss. 37, pp. 2208–2225.
<https://doi.org/10.24891/fc.23.37.2208>**References**

1. Monnet J. *Real'nost' i politika: memuary* [Mémoires]. Moscow, Moskovskaya shkola politicheskikh issledovaniy Publ., 2000, 662 p.
2. Bell D. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture of Social Forecasting*. New York, Basic Books, 1973, 616 p.
3. Landauer C. *Theory of National Planning*. Berkeley, University of California Press, 1994, 274 p.
4. Bogacheva O.V. [Instruments of business struggle for budget resources in practice of foreign countries]. *Finansy = Finance*, 2014, no. 9, pp. 71–77. (In Russ.)

5. Granberg A.G. [Modelling spatial development of national and world economies: evolution in approaches]. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya = Region: Economics and Sociology*, 2007, no. 1, pp. 87–107. (In Russ.)
6. Kochkarov R.A. *Novye vozmozhnosti programmno-tselevogo podkhoda* [New capabilities of the performance-based approach]. Moscow, Vega-Info Publ., 2013, 216 p.
7. Makarova S.N. *Tselevye byudzhetye programmy: teoriya i praktika: monografiya* [Special-purpose budgetary programs: theory and practice: a monograph]. Krasnoyarsk, Siberian Federal University Publ., 2012, 187 p.
8. Plotnikov V.A., Fedotova G.V. [Program and target method in management of region economy]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Science and Experience*, 2013, no. 7, pp. 2–9. (In Russ.)
9. Rokhchin V.E. [On Goal-Setting in the System of State Regulation of Regional Development in Russian Federation]. *Regionalistika*, 2015, vol. 2, iss. 2, pp. 56–63. (In Russ.)
10. Sapozhnikov A.A. [Problems of municipal targeted programmed budgeting]. *Problemy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Sibiri = Issues of Social-Economic Development of Siberia*, 2015, no. 4, pp. 35–41. (In Russ.)
11. Sokolova L.G., Evstaf'eva E.Yu., Terent'eva N.Yu. *Regional'nye aspekty programmno-tselevogo upravleniya: monografiya* [Regional aspects of program-targeted management: a monograph]. Irkutsk, Baikal State University of Economics and Law Publ., 2013, 238 p.
12. Sycheva I.V., Sycheva N.A. *Strategicheskoe planirovanie razvitiya sotsial'noi infrastruktury regiona: monografiya* [Strategic planning of social regional development: a monograph]. Tula, Tula State University Publ., 2013, 204 p.
13. Sycheva N.A. [To elaboration of criterion of effective government programs of social direction of a region]. *Izvestiya TulGU. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki = News of Tula State University. Economic and Legal Sciences*, 2015, no. 4-1, pp. 287–291. (In Russ.)
14. Kapoguzov E.A., Zapeka L.I. [State programs as new instrument of public administration: problem of efficiency assessment]. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS = Public and Municipal Administration Scientific Notes*, 2014, no. 3, pp. 49–57. (In Russ.) URL: <http://upravlenie.uriu.ranepa.ru/wp-content/uploads/2014/10/49-57.pdf>
15. Kozel'skii V. [On the performance evaluation and efficiency of government programs in Russia]. *Vlast' = The Authority*, 2012, no. 7, pp. 19–22. (In Russ.)
16. Sadovnikova N.A., Klochkova E.N. [Methodological approaches to evaluation of public programs]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya = Theory and Practice of Social Development*, 2014, no. 7, pp. 93–97. (In Russ.) URL: http://teoriya-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2014/7/ekonomika/sadovnikova-klochkova.pdf
17. Sokolov I.A. [“Methodological Approaches to Effectiveness Evaluation of Budget Expenditures, Including Government Programs” Report]. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*, 2014, no. 2, pp. 7–10. (In Russ.) URL: http://www.nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2014/2/fm_2014_2.pdf

18. Ungaeva I.Yu., Ungaev A.A. [On effectiveness assessment of the government programs implementation]. *Vestnik VSGUTU = ESSUTM Bulletin*, 2014, no. 6, pp. 114–119. (In Russ.)
URL: http://vestnik.esstu.ru/arhives/VestnikVsgutu6_2014.pdf
19. Bogacheva O.V., Lavrov A.M., Yastrebova O.K. [Program budget international experience]. *Finansy = Finance*, 2010, no. 12, pp. 4–14. (In Russ.)
20. Risin I.E. [Evaluation of the modern Russian practice of strategic regional development]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie = Proceedings of Voronezh State University. Series: Economics and Management*, 2013, no. 2, pp. 118–122. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors 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.