

**СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ РАСХОДАМИ БЮДЖЕТА г. МОСКВЫ****Никита Владимирович ВИНОГРАДОВ**

студент магистратуры финансово-экономического факультета,
 Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Российская Федерация
 Nikitos350zet@gmail.com
 ORCID: отсутствует
 SPIN-код: 6756-3770

История статьи:

Рег. № 704/2019
 Получена 05.11.2019
 Получена в доработанном
 виде 25.11.2019
 Одобрена 12.12.2019
 Доступна онлайн
 14.02.2020

УДК 336.025

JEL: H50

Аннотация

Предмет. Теоретические, организационно-правовые и практические аспекты применения государственных программ в управлении расходами бюджета города Москвы. Исследование данного вопроса актуально по ряду причин: с организационно-правовой точки зрения это связано с несовершенством нормативной правовой базы в области стратегического планирования, с практической точки зрения – вызвано необходимостью повышения прозрачности использования инструмента государственных программ г. Москвы.

Цели. Определение направлений совершенствования государственных программ г. Москвы как инструмента программно-целевого управления расходами регионального бюджета на основе анализа и оценки проблем и сдерживающих факторов повышения эффективности, прозрачности и подотчетности использования средств бюджета Москвы. Разработка стратегии дальнейшего развития государственных программ г. Москвы направлено на повышение эффективности расходования средств регионального бюджета.

Методология. В работе использовались статистические, экономико-математические методы, методы анализа, сравнения.

Результаты. Проанализирована региональная нормативно-правовая база и применение инструмента государственных программ субъекта Российской Федерации в г. Москве. Выявлены проблемы и предложены рекомендации по дальнейшему совершенствованию управления государственными программами, в том числе предложен единый подход к оценке эффективности данного инструмента.

Выводы. Отсутствие полноценной системы стратегического планирования на региональном уровне препятствует развитию государственных программ г. Москвы. Отсутствие единого подхода к оценке их эффективности создает предпосылки для формального достижения целевых показателей и их постоянного пересмотра. Для повышения эффективности бюджетных расходов и совершенствования государственных программ города Москвы предложено: принять комплекс документов стратегического планирования, перейти на проектный подход, разработать портал стратегического развития, внедрить единую методику оценки эффективности (с учетом мнения граждан), установить новую схему связей между компонентами стратегического планирования.

Ключевые слова: бюджет, государственные программы, эффективность, расходы бюджета, программно-целевое управление

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2019

Для цитирования: Виноградов Н.В. Системные проблемы планирования и оценки эффективности программно-целевого управления расходами бюджета г. Москвы // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. – 2020. – Т. 16, № 2. – С. 326 – 338.
<https://doi.org/10.24891/ni.16.2.326>

Введение

Ключевой вектор бюджетной политики на современном этапе – это повышение эффективности расходования бюджетных средств. Значимость этого направления

обуславливается и возникшими в последние годы экономическими дисбалансами, в том числе из-за санкционной политики, и негативной динамикой цен на углеводородное сырье.

В Российской Федерации с начала XXI в. наблюдается развитие программно-целевого управления расходами бюджетов бюджетной системы. На данный момент такой подход активно используется на всех уровнях управления общественными финансами.

Настоящее исследование посвящено анализу практики применения инструмента государственных программ г. Москвы и разработке рекомендаций по их дальнейшему совершенствованию.

В контексте бюджетного планирования речь идет в среднем о 91% расходов бюджета Москвы – именно столько направляется на финансирование государственных программ.

Несмотря на передовой статус г. Москвы в методологии организации бюджетного планирования и прогнозирования на региональном уровне, в сфере государственных программ сформированная нормативно-правовая база требует уточнения и развития. Анализ реализации отдельных государственных программ Москвы позволил выявить формальный подход к достижению ряда показателей.

Вопросы программно-целевого управления бюджетными расходами регулярно становятся темами научных исследований российских и зарубежных авторов [1–8]. Вместе с тем решение существующих проблем реализации программно-целевого управления расходами регионального бюджета, в том числе на примере бюджета г. Москвы, требуют уточнения действующего нормативно-правового и методического обеспечения программно-целевого управления расходами бюджетов субъектов Российской Федерации и методологических подходов к оценке эффективности реализации государственных программ субъектов Российской Федерации.

Программно-целевое управление в Российской Федерации

Программно-целевое управление расходами бюджета – это подход к управлению расходами бюджета, обеспечивающий достижение целей и решение задач социально-

экономического развития посредством применения программных инструментов (государственных (муниципальных) программ, проектов (приоритетных, национальных), ведомственных целевых программ).

По сути, развитие программно-целевого управления проявляется в развитии программных инструментов – всего можно выделить несколько этапов, характеризующих становление и развитие программно-целевого управления в бюджетном процессе на федеральном и региональном уровнях. Все они связаны с принятием различных концепций и стратегических указов.

Текущий этап справедливо связать с Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». Реализация национальных проектов предполагает и формирование региональных проектов на субфедеральном уровне.

Одновременно в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. (далее – Концепция) заявлено совершенствование системы государственных программ и внедрение принципов проектного управления. Согласно Концепции, государственная программа должна стать полноценным инструментом организации проектной деятельности органов исполнительной власти.

В документе также отмечена необходимость единой методики оценки эффективности государственных программ и структурирование программ исходя из сфер и приоритетов государственной политики (а не исходя из действующей системы органов исполнительной власти).

Организационно-правовые основы программно-целевого управления расходами бюджета г. Москвы

Правовое регулирование программно-целевого управления расходами бюджетов бюджетной системы является его важной составляющей, поскольку от качества

нормативных правовых актов зависит эффективность программно-целевого управления расходами бюджетов на каждом уровне бюджетной системы.

Особенно значимым эффективным расходование бюджетных средств становится по причине дисбаланса в системе межбюджетных отношений, вследствие которого на региональные бюджеты были переданы дополнительные полномочия, не обеспеченные соразмерными доходными источниками [9].

Статус государственной программы субъекта Российской Федерации как документа стратегического планирования на региональном уровне и ее место в системе стратегического планирования определено в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В соответствии с ним документами стратегического планирования на региональном уровне считаются:

- стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- государственные программы субъекта Российской Федерации.

Помимо этих документов, на субфедеральном уровне утверждается порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации и иные нормативные правовые акты¹.

¹ Ильина И.Н. и др. Региональная экономика и управление развитием территорий: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2018. 351 с.

На уровне Москвы из перечисленных документов стратегического планирования на региональном уровне был принят только один – Прогноз социально-экономического развития г. Москвы (на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 гг.).

Стратегия социально-экономического развития, прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период и бюджетный прогноз на долгосрочный период на уровне г. Москвы не приняты.

Более того, в региональной нормативной правовой базе государственная программа Москвы также не определена в качестве документа стратегического планирования.

Действующий Порядок разработки и реализации государственных программ г. Москвы не содержит положений об оценке эффективности. При этом стоит отметить, что в первоначальной редакции (в 2011 г.) в нем закреплялись подходы к оценке эффективности реализации государственных программ г. Москвы, но впоследствии эти положения были исключены.

Таким образом, в сфере организационно-правовых основ государственных программ Москвы следует выделить два основных недостатка:

- 1) отсутствие полноценной системы стратегического планирования г. Москвы;
- 2) отсутствие единого подхода к оценке эффективности реализации.

Анализ практики управления государственными программами г. Москвы

Расходная часть бюджета Москвы за 2014–2018 гг. в среднем на 91,4% состояла из расходов, формируемых в рамках государственных программ города (табл. 1). В 2019 г. ожидалось исполнение 91,1% всех расходов на финансирование государственных программ Москвы.

Наглядно виден высокий удельный вес «программных» расходов, что предопределяет

существенную, определяющую роль государственных программ в управлении расходами бюджета г. Москвы.

Вместе с тем отсутствие единого подхода к оценке эффективности реализации государственных программ города снижает объективность оценки достижения целевых показателей, задач, целей и эффективности расходования бюджетных средств.

Так, по государственной программе «Развитие городской среды» используется количественный подход с разбивкой на индексы финансовой и нефинансовой результативности.

Индекс эффективности определяется по формуле:

$$I_{\text{эфф}} = \frac{I_{\text{нрез}}}{I_{\text{финрез}}}, \quad (1)$$

где $I_{\text{нрез}}$ – индекс нефинансовой результативности;

$I_{\text{финрез}}$ – индекс финансовой результативности.

Основной показатель оценки государственной программы г. Москвы «Безопасный город» – уровень доверия населения к органам исполнительной власти Москвы в сфере обеспечения безопасности:

$$У = \frac{КОП}{ОКО} \cdot 100 \%, \quad (2)$$

где $У$ – уровень доверия населения к органам исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности, %;

$КОП$ – количество опрошенных граждан, давших положительный ответ;

$ОКО$ – общее количество опрошенных граждан.

В государственной программе г. Москвы «Столичное здравоохранение» учитываются только нефинансовые показатели (что противоречит действующему Порядку

разработки и реализации государственных программ г. Москвы).

Эффективность реализации данной государственной программы оценивается по формуле:

$$C_{\text{эфф}} = \frac{n_{\text{выс}}}{n} \cdot 100 \%, \quad (3)$$

где $n_{\text{выс}}$ – количество показателей, по которым степень достижения больше или равна 95%;

n – общее количество показателей государственной программы.

При этом в методике абсолютно не учитывается финансовая эффективность. Более того, например, содержание государственной программы «Столичное здравоохранение» подвергается постоянным изменениям. На *рис. 1* приведена динамика изменения показателей реализации за 5 лет.

С 2014 по 2018 г. в программу вносились изменения пять раз. Из 22 действующих показателей лишь четыре являются первоначальными, а оставшиеся 18 – новые. Более того, динамика изменения количества показателей разнонаправленная и свидетельствует о серьезных недостатках в планировании государственной программы. Непосредственные результаты реализации мероприятий и вовсе были исключены в I полугодии 2018 г., что является нарушением Порядка разработки и реализации.

Методические указания по оценке эффективности реализации обновлялись с задержкой, а по трем показателям вовсе не установлен порядок оценки эффективности их достижения. В ряде изменений имеет место ситуация, когда один показатель исключается с заменой на новые, не содержащие ни малейшей связи с первоначальным.

Стоит отметить, что цели и задачи государственной программы «Столичное здравоохранение» не изменялись с 2014 г., из чего можно сделать вывод, что показатели менялись для формального повышения уровня

исполнения программы. Впрочем, ни в один год все заявленные показатели достигнуты не были (уровень выполнения показателей с 2014 г. не превышал 91,2%). То есть реализация находится на удовлетворительном уровне (выше 75%, но менее 95%).

Сравнительно невысокой (для «передового» региона) является уровень достижения целевых показателей и по другим программам (в среднем – 87%), несмотря на различные изменения и «формализации».

Безусловно, каждая государственная программа г. Москвы имеет свои специфические показатели, однако они должны встраиваться не в общую формулу оценки эффективности, а основу показателей, используемых при расчете составных значений формул. Нацеленность на единую методику оценки эффективности обозначена и в новой концепции повышения эффективности бюджетных расходов до 2024 г.

Таким образом, можно говорить о сохранении формального подхода к реализации отдельных государственных программ г. Москвы и разрозненных подходов к оценке эффективности их выполнения.

Предложения по совершенствованию программно-целевого управления расходами бюджета субъекта Российской Федерации

Для решения выявленных ранее проблем в нормативном правовом регулировании государственных программ субъектов Российской Федерации и их применительной практике можно предложить комплекс рекомендаций по развитию программно-целевого управления расходами регионального бюджета.

Создание полноценной системы стратегического планирования на уровне г. Москвы позволит повысить качество долгосрочного экономического управления, полноценно реализовать программно-целевые методы, повысить роль государственных

программ Москвы и эффективность расходования средств регионального бюджета.

В этом контексте предлагается новая схема взаимосвязи документов стратегического планирования (рис. 2).

Создание портала стратегического управления с функцией общественного контроля позволит решить проблему частых необоснованных изменений показателей реализации государственных программ города в целях формального достижения индикаторов и повысит уровень информированности граждан о государственных программах г. Москвы.

Портал может быть создан как в виде отдельного интернет-ресурса, так и в рамках «Электронного бюджета» или «Открытого бюджета города Москвы».

Одна часть портала может быть служебной и более детальной – для участников бюджетного планирования и субъектов стратегического планирования (внося в том числе и вклад в автоматизацию оценки эффективности государственных программ города Москвы [10]); другая часть – публичной, для граждан, которые смогут видеть ориентиры развития города в понятной и связанной форме. Более того, такой портал позволит жителям оценивать эффективность государственных программ города Москвы.

Публичная часть портала должна строиться на принципах полноты, внутренней логики, прозрачности, оперативности, наглядности и функции обратной связи. Последняя предоставит жителям возможность не только обращаться по вопросам стратегического планирования, но и оценивать реализацию государственных программ и достижение целей и индикаторов путем прохождения соответствующего опроса с верификацией через портал «Активный гражданин» и/или Единую систему идентификации и аутентификации (Официальный интернет-портал государственных услуг).

Помимо прочего, портал позволит вести общественный контроль за изменениями в индикаторах государственных программ г. Москвы. Как отмечалось ранее, по ряду государственных программ изменения вносятся почти ежегодно: меняются показатели, их целевые значения, что не позволяет полноценно оценить их эффективность и считать реализацию успешной.

Переход на проектный подход в управлении государственными программами и региональными проектами позволит повысить качество планирования, управления и эффективность реализации за счет снижения административных издержек и повышения компетентности проектной команды.

Подходы к повышению качества оценки эффективности реализации государственных программ субъектов Российской Федерации

Как отмечалось ранее, до сих пор отсутствует единая методика оценки эффективности реализации государственных программ г. Москвы: каждая государственная программа имеет собственную методику [11]. Безусловно, каждая программа имеет свою специфику, однако рациональным будет предложить единый подход к методикам, что повысит качество их оценки и нивелирует риски разночтений и умышленных искажений в целях формального повышения уровня реализации государственных программ.

На основе зарубежного опыта [12], опыта субъектов Российской Федерации [13, 14], опыта оценки эффективности отдельных государственных программ города Москвы, авторского подхода предлагается использовать следующую методику. Эффективность предлагается определять по формуле (4):

$$\mathcal{E}P_{\text{гп}} = 0,95 \left(CD_{\text{цп}} + \frac{\sum_{i=1}^{N_{\text{п}}} \mathcal{E}P_{\text{пп}i}}{N_{\text{п}}} \right) / 2 + 0,05 \cdot OG,$$

где $CD_{\text{цп}}$ – степень достижения целевых показателей государственной программы, %;

$\mathcal{E}P_{\text{пп}i}$ – эффективность реализации i -й подпрограммы, %;

$N_{\text{пп}}$ – количество подпрограмм;

OG – уровень достижения целей государственной программы по оценке граждан.

Степень достижения целевых показателей государственной программы и эффективность реализации конкретной подпрограммы предлагается определять путем сопоставления фактических показателей с достигнутыми.

Оценку достижения целей государственной программы по мнению граждан предлагается определять по формуле:

$$OG = \frac{\sum_{i=1}^n o_i}{5n} \cdot 100\%, \quad (5)$$

где o_i – ответ гражданина на модульный вопрос «Насколько вы оцениваете достижение цели?» (от 1 до 5, где 1 – не достигнута, 5 – полностью достигнута);

n – число граждан, ответивших на вопрос.

Оценку гражданами предлагается определять исходя из ответов на портале стратегического планирования и на портале «Активный гражданин» (более 2,3 млн пользователей – жителей г. Москвы).

Данную часть формулы оценки эффективности реализации государственной программы г. Москвы предлагается использовать в качестве эксперимента. Его проведение рационально исходя из ряда аспектов:

- город Москва – один из лидеров среди субъектов Российской Федерации в цифровизации государственных услуг и взаимодействии с населением в электронной форме: имеются электронные платформы для реализации механизма учета мнения жителей (голосования, в том числе оценочные, по разным темам регулярно

проводятся на портале «Активный гражданин», в которых в среднем участвуют не менее 10% населения города);

- наиболее часто используемые методики оценки эффективности реализации государственных программ затрагивают, прежде всего, достижение заявленных показателей и финансовые затраты на реализацию, при этом показатели порой не соотносятся с заявляемыми целями, а достижение носит формальный характер, что обеспечивает высокий уровень реализации. Гражданам же будет предложено оценивать не финансовые затраты или отдельные мероприятия, а достижение главного элемента – цели, что можно сделать, не обладая профессиональными компетенциями в экономической сфере. Это призвано повысить объективность оценки государственных программ г. Москвы.

Удельный вес такой средней оценки – 5%, что позволяет, с одной стороны, запустить подобный эксперимент и повысить качество и объективность оценки государственных программ города Москвы, а с другой стороны, разумно ограничить влияние статистических погрешностей и иных факторов, влияющих на ответы респондентов, на общую эффективность реализации.

Механизм реализации такой формы оценки будет следующим: гражданин заходит на портал, авторизуется (с фиксацией в системе подсчета результатов во избежание «задвоений» и иных погрешностей и манипуляций), после этого получает возможность оценить уровень достижения цели (целей) государственных программ г. Москвы от 1 до 5 баллов.

Цели приводятся исходя из паспортов государственных программ г. Москвы.

Значимость такой оценки заключается в независимом срезе мнений непосредственно по достижению целей – основного

стратегического элемента программ. Зачастую имеет место определение показателей достижения целей, абсолютно не связанных с ними или связанных исключительно с формальными и отчетными аспектами. Оценка же достижения первоначального элемента планирования позволяет получить комплексное мнение об эффективности всей государственной программы.

При интерпретации оценки эффективности реализации государственной программы Москвы предлагается использовать следующее деление:

- при значении свыше 95% – высокий уровень реализации;
- при значении от 80 до 95% (включительно) – средний уровень реализации;
- при значении от 70 до 80% (включительно) – удовлетворительный уровень реализации;
- при значении менее 70% – неудовлетворительный уровень реализации.

Предлагаемая методика может применяться в любом субъекте Российской Федерации, то есть выступать в качестве основы для методических указаний по оценке эффективности реализации государственных программ субъектов Российской Федерации.

Заключение

Для развития инструмента государственных программ г. Москвы предлагается реализовать следующий комплекс мер.

1. Установление для государственной программы г. Москвы статуса документа стратегического планирования во всей региональной нормативной правовой базе, принятие недостающих (согласно базовому федеральному закону) вышестоящих документов стратегического планирования.
2. Совершенствование схемы взаимосвязи государственных программ г. Москвы с другими документами стратегического планирования.

3. Запуск портала стратегического планирования (отдельного либо в системе «Электронный бюджет» / «Открытый бюджет Москвы»), который будет содержать в наглядной и доступной форме сведения о целях, задачах и показателях государственных программ города Москвы, их взаимосвязи с другими документами стратегического планирования. На этом же портале (совместно с порталом «Активный гражданин») должна быть возможность оценки гражданами степени достижения целей государственных программ г. Москвы. Портал также выступит площадкой общественного контроля, что понизит вероятность формального подхода к исполнению государственных программ и постоянному изменению показателей реализации.

4. Внедрение принципов проектного управления в реализации программно-целевых методов управления расходами регионального бюджета, формирование

управленческих команд для каждой государственной программы г. Москвы и регионального проекта из нескольких органов государственной власти с четким распределением ответственности и функционала, снижение бюрократических издержек.

5. Утверждение единой методики оценки эффективности реализации государственных программ Москвы, включающей в том числе и компоненту оценки достижений целей программ гражданами.

Реализация обозначенного комплекса мер позволит повысить роль государственных программ г. Москвы, придать им полноценный статус документа стратегического планирования на региональном уровне, повысить эффективность их реализации за счет внедрения единых подходов к оценке, выйти на качественно новый уровень в программно-целевом управлении расходами бюджета Москвы.

Таблица 1**Расходы на государственные программы в 2015–2019 гг., млрд руб.****Table 1****Expenditures on governmental programmes, 2015–2019, billion RUB**

Название государственной программы г. Москвы	2015	2016	2017	2018	2019
Развитие транспортной системы	342,9	371,3	492,2	542,4	608,5
Социальная поддержка жителей города	328,1	360,4	396,6	430,8	452,5
Столичное образование	259,2	264,4	276,2	293,9	330,3
Столичное здравоохранение	190,4	200,4	233,5	250,7	279,2
Жилище	101,6	113,6	103	183,4	203,6
Развитие городской среды	–	–	101,2	78,1	107,3
Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры и энергосбережение	48	60,4	70,3	90,1	93,8
Информационный город (Умный город)	42,6	48,4	54,5	57,9	74,3
Развитие индустрии отдыха и туризма	55,2	62,7	–	–	–
Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы	24,2	26,8	49,5	50,5	58,8
Культура Москвы	37,7	37,2	45,4	46	52,1
Безопасный город	18,8	19,9	24,4	25,1	34,5
Спорт Москвы	36,9	48,8	45,9	38	32,8
Градостроительная политика	12,9	14,4	16,7	21,6	22,4
Открытое Правительство	11,4	9	14,1	19,9	20,7
Всего расходы на государственные программы	1 509,9	1 637,7	1 923,5	2 128,4	2 370,8
Всего расходы бюджета	1 633	1 751	2 211,4	2 326,5	2 602,6
Доля расходов на государственные программы в общем объеме расходов, %	92,5	93,5	87	91,5	91,1

Источник: составлено по данным портала «Открытый бюджет Москвы». URL: <https://budget.mos.ru/>

Source: Authoring based on the Moscow Open Budget portal data. URL: <https://budget.mos.ru/> (In Russ.)

Рисунок 1

Динамика изменения количества конечных показателей и непосредственных результатов реализации в ретроспективе, 2012–2018 гг.

Figure 1

Dynamics of changes in the number of final indicators and direct outcomes in retrospect, 2012–2018



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Рисунок 2

Связь документов стратегического планирования

Figure 2

The relationship of strategic planning documents



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. Афанасьев М.П., Алёхин Б.И., Кравченко А.И., Крадинов П.Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2010. № 3. С. 5–18.
2. Лавров А.М., Бегчин Н.А. Проблемы и перспективы внедрения «программных» бюджетов // Финансы. 2016. № 4. С. 3–12.
3. Васюнина М.Л. Методологические подходы к формированию программного бюджета // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. Т. 4. Вып. 42. С. 20–25.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodologicheskie-podhody-k-formirovaniyu-programmnogo-byudzheta/viewer>

4. *Малиновская О.В., Скобелева И.П.* Основы становления программного бюджетирования в России // *Финансы и кредит*. 2013. Т. 19. Вып. 35. С. 2–13.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovy-stanovleniya-programmnogo-byudzhetrovaniya-v-rossii/viewer>
5. *Мастеров А.И.* Программно-целевое бюджетирование как инструмент стратегического планирования // *Экономика. Налоги. Право*. 2015. № 3. С. 64–70.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/programmno-tselevoe-byudzhetrovanie-kak-instrument-strategicheskogo-planirovaniya>
6. *Тищенко Т.В.* Долгосрочные целевые программы в США и Канаде: модели планирования и особенности структуры // *Финансовый журнал*. 2015. № 1. С. 52–59.
7. *Шмиголь Н.С.* Повышение эффективности программного бюджетирования с учетом лучших зарубежных практик // *Экономика. Налоги. Право*. 2017. № 5. С. 114–125.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-effektivnosti-programmnogo-byudzhetrovaniya-s-uchetom-luchshih-zarubezhnyh-praktik/viewer>
8. *Шмиголь Н.С.* Современные подходы к совершенствованию бюджетного процесса в зарубежных странах // *Финансы и кредит*. 2015. Т. 21. Вып. 14. С. 55–68.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-podhody-k-sovershenstvovaniyu-byudzhethnogo-protsessa-v-zarubezhnyh-stranah/viewer>
9. *Виноградов Н.В.* Межбюджетные отношения в России: современное состояние и возможные пути развития // *Экономика и бизнес: теория и практика*. 2018. № 5-1. С. 37–41.
10. *Савельев И.И., Никифорова С.В.* Автоматизация оценки эффективности реализации региональных государственных программ // *Экономика и предпринимательство*. 2016. № 1-1. С. 1050–1054.
11. *Бухалев Е.Ю.* Ошибки планирования государственных программ города Москвы // *Современная наука: актуальные проблемы теории и практики*. 2017. № 7. С. 14–16.
12. *Фомина Е.А., Ходковская Ю.В.* Развитие методических подходов к оценке эффективности государственных программ // *Евразийский юридический журнал*. 2017. № 1. С. 375–378.
13. *Климанов В.В., Будаева К.В., Чернышова Н.А.* Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах России // *Экономическая политика*. 2017. № 5. С. 104–127.
14. *Аландаров Р.А., Тархановский К.О.* Оценка эффективности бюджетных расходов на реализацию государственных сельскохозяйственных программ (на примере Краснодарского края) // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. 2016. Т. 9. Вып. 9. С. 38–46.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-byudzhethnyh-rashodov-na-realizatsiyu-gosudarstvennyh-selskohozyaystvennyh-programm-na-primere-krasnodarskogo/viewer>

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.

SYSTEMIC DIFFICULTIES IN PLANNING AND EVALUATING THE EFFICIENCY OF THE PROGRAM-BASED MANAGEMENT OF MOSCOW CITY EXPENDITURES**Nikita V. VINOGRADOV**Financial University under Government of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
Nikitos350zet@gmail.com
ORCID: not available**Article history:**Article No. 704/2019
Received 5 November 2019
Received in revised form
25 November 2019
Accepted 12 December 2019
Available online
14 February 2020**JEL classification:** H50**Keywords:** budget,
governmental program,
efficiency, budget
expenditures,
program-based management**Abstract****Subject** The article focuses on organizational, legislative and practical aspects of governmental programs for managing Moscow City expenditures.**Objectives** The study determines how governmental programs of Moscow City should be improved as a means analyzing and evaluating what impedes a growth in the efficiency, transparency and accountability of Moscow City spending. The development strategy for Moscow City programs is intended to increase the efficiency of regional spending.**Methods** Research is based on statistical, economic-mathematical methods, methods of analysis, comparison.**Results** I analyzed the regional regulatory framework and the usage of governmental programs of Moscow City. I found difficulties and advised how the improvement of governmental programs should be managed, including a common approach to evaluating the efficiency of the tool.**Conclusions and Relevance** As there is no strategic planning program at the regional level, governmental programs of Moscow City do not evolve. Operating without a common approach to evaluating their efficiency, entities just formally comply with target indicators and revise them all the time. To enhance budgetary spending and refine governmental programs of Moscow City, I suggest adopting a set of strategic planning documents, adhere to management by objectives, develop a strategic development portal, implement a common technique for evaluating the efficiency (in line with public sentiment) and a new relationship map of strategic planning components.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2019

Please cite this article as: Vinogradov N.V. Systemic Difficulties in Planning and Evaluating the Efficiency of the Program-Based Management of Moscow City Expenditures. *National Interests: Priorities and Security*, 2020, vol. 16, iss. 2, pp. 326–338.
<https://doi.org/10.24891/ni.16.2.326>**References**

1. Afanas'ev M.P., Alekhin B.I., Kravchenko A.I., Kradinov P.G. [Program-based budgeting: The goals, the methods and the classification]. *Akademiya byudzheta i kaznacheistva. Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2010, no. 3, pp. 5–18. (In Russ.)
2. Lavrov A.M., Begchin N.A. [Problems and prospects of program-based budget implementation]. *Finansy = Finance*, 2016, no. 4, pp. 3–12. (In Russ.)
3. Vasyunina M.L. [Methodological approaches to the formation of the program budget]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Science and Experience*, 2011, vol. 4, iss. 42, pp. 20–25. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodologicheskie-podhody-k-formirovaniyu-programmnogo-byudzheta/viewer> (In Russ.)
4. Malinovskaya O.V., Skobeleva I.P. [Basis of formation program budgeting in Russia]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2013, vol. 19, iss. 35, pp. 2–13. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovy-stanovleniya-programmnogo-byudzhetrovaniya-v-rossii/viewer> (In Russ.)

5. Masterov A.I. [Performance budgeting as a tool of strategic planning]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo.* = *Economics. Taxes. Law*, 2015, no. 3, pp. 64–70.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/programmno-tselevoe-byudzhetrovanie-kak-instrument-strategicheskogo-planirovaniya> (In Russ.)
6. Tishchenko T.V. [Long-term target programs in the USA and Canada: Planning models and features of the structure]. *Finansovyi zhurnal* = *Finance Journal*, 2015, no. 1, pp. 52–59. (In Russ.)
7. Shmigol' N.S. [Increasing the efficiency of program budgeting taking into account best foreign practices]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo.* = *Economics. Taxes. Law*, 2017, no. 5, pp. 114–125.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/povyshenie-effektivnosti-programmnogo-byudzhetrovaniya-s-uchetom-luchshih-zarubezhnyh-praktik/viewer> (In Russ.)
8. Shmigol' N.S. [Modern approaches to improving budgeting in foreign countries]. *Finansy i kredit* = *Finance and Credit*, 2015, vol. 21, iss. 14, pp. 55–68.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-podhody-k-sovershenstvovaniyu-byudzhethnogo-protssesa-v-zarubezhnyh-stranah/viewer> (In Russ.)
9. Vinogradov N.V. [Interbudgetary relations in Russia: Modern state and possible ways of development]. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika* = *Economy and Business: Theory and Practice*, 2018, no. 5-1, pp. 37–41. (In Russ.)
10. Savel'ev I.I., Nikiforova S.V. [Automation of evaluating the effectiveness of the implementation of regional State programs]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* = *Journal of Economy and Entrepreneurship*, 2016, no. 1-1, pp. 1050–1054. (In Russ.)
11. Bukhalev E.Yu. [Errors in planning governmental programs of Moscow City]. *Sovremennaya nauka: aktual'nye problemy teorii i praktiki* = *Modern Science: Actual Problems of Theory and Practice*, 2017, no. 7, pp. 14–16. (In Russ.)
12. Fomina E.A., Khodkovskaya Yu.V. [Development of methodological approaches to evaluating the effectiveness of State programs]. *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal* = *Eurasian Law Journal*, 2017, no. 1, pp. 375–378. (In Russ.)
13. Klimanov V.V., Budaeva K.V., Chernyshova N.A. [Preliminary results of strategic planning in Russian regions]. *Ekonomicheskaya politika* = *Economic Policy*, 2017, no. 5, pp. 104–127. (In Russ.)
14. Alandarov R.A., Tarkhanovskii K.O. [Assessing the efficacy of budgetary spending on the implementation of governmental agricultural programs: Evidence from the Krasnodar Krai]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya* = *Financial Analytics: Science and Experience*, 2016, vol. 9, iss. 9, pp. 38–46. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-byudzhethnyh-rashodov-na-realizatsiyu-gosudarstvennyh-selskohozyaystvennyh-programm-na-primere-krasnodarskogo/viewer> (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.