

УДК 338.262.7

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ (на примере Тюменской области)

И.Н. ИЛЬИНА,

**доктор экономических наук,
директор Института региональных исследований
и городского планирования НИУ ВШЭ**

E-mail: iilina@hse.ru

А.Н. КИРИЛЛОВА,

доктор экономических наук, главный научный сотрудник

E-mail: kirillova_an@mail.ru

Е.Е. ПЛИСЕЦКИЙ,

кандидат географических наук, научный сотрудник

E-mail: epliseckij@hse.ru

Г.С. КОПЫЧЕНКО,

младший научный сотрудник

E-mail: gkopychenko@hse.ru

Е.Г. РЫБИНА,

младший научный сотрудник

E-mail: ribina_evgenia@mail.ru

**Институт региональных исследований
и городского планирования НИУ ВШЭ**

Предмет исследования — система программно-целевого планирования в регионах Российской Федерации. Цель статьи — анализ опыта оценки эффективности программно-целевого планирования в субъектах Российской Федерации на примере Тюменской области.

В статье рассмотрены проблемы и особенности формирования региональных целевых программ в настоящее время. Проанализировано влияние на региональный программно-бюджетный процесс изменений, внесенных в Бюджетный кодекс Российской Федерации и касающихся обязательного перехода регионов к государственным программам. Установлено, что формирование программ нового типа (государственных и муниципальных) требует от регионов серьезного изменения системы целевого планирования и повышения качества разработки региональных программ.

Авторским коллективом разработана методика, позволяющая оценить эффективность программ

на всех стадиях жизненного цикла: от формирования до мониторинга реализации. Данная методика применена в оценке эффективности долгосрочных целевых программ Тюменской области за 2012–2014 и 2013–2015 гг.

Анализ программ и результаты проведенной оценки подтвердили необходимость формирования новых механизмов системного управления программами. В данных механизмах должны быть предусмотрены усиление целеполагания и комплексный подход к программам и мероприятиям с учетом целевых показателей, ресурсов, сроков и исполнителей. Также необходимы актуализация и внесение корректировок в программные документы по мере выявления отклонений от прогнозируемых целевых показателей. Кроме этого, механизмы должны содержать критерии повышения управляемости программами и регулярной оценки их эффективности и вклада в развитие экономики. И наконец, новые механизмы управления программами должны

закреплять ответственность должностных лиц за неэффективную реализацию программ.

Ключевые слова: программно-целевое планирование, региональные программы, программный бюджет, государственные программы, оценка эффективности

Введение

Решение социально-экономических задач немислимо без эффективной деятельности государства в финансово-бюджетной сфере. В связи с этим особую актуальность приобретают вопросы усиления государственного контроля за расходованием бюджетных средств и качеством принятия (исполнения) решений в сфере управления государственными финансами.

Одним из наиболее действенных механизмов совершенствования государственного управления финансами является программно-целевое планирование. Его развитие стало одной из ключевых задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации в Бюджетном послании на 2014–2016 гг. Государственные программы позволяют увязать стратегическое и бюджетное планирование¹ и установить общие требования к политике федеральных ведомств и регионов в соответствующих сферах. В послании Президента Российской Федерации от 13.06.2013 отмечено, что конечная эффективность «программных» бюджетов зависит от качества государственных программ и механизмов контроля за их реализацией.

Активное внедрение программно-целевых принципов организации работы органов исполнительной власти и местного самоуправления, переход к утверждению «программного бюджета», реформирование государственного и муниципального контроля — все это было заложено в программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.² (далее — Программа по повышению эффективности бюджетных расходов). В Программе по повышению эффективности бюджетных расходов особо отмечается, что в сфере государственного

управления сложился ряд системных недостатков, непосредственно влияющих на достижение целей среднесрочного и долгосрочного развития, среди которых стоит отметить:

— недостаточную синхронизацию стратегического и бюджетного планирования;

— отсутствие необходимого набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативных) для достижения целей государственной политики;

— низкую мотивацию органов государственной власти, органов местного самоуправления и бюджетных учреждений в повышении эффективности бюджетных расходов и своей деятельности в целом.

В целях совершенствования системы программно-целевого управления Федеральным законом от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» (далее — Закон № 104-ФЗ) были внесены поправки, способствующие активизации процесса внедрения программного бюджета. Законом № 104-ФЗ из Бюджетного кодекса исключены правовые основания для формирования долгосрочных целевых программ. В новой редакции Бюджетного кодекса установлена обязательность разработки государственных программ Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальных программ³. Целевые расходы бюджетов должны формироваться в соответствии с государственными и муниципальными программами, а также направлениями деятельности органов власти, внебюджетных фондов и наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры, здравоохранения и т.д.⁴

Таким образом, была законодательно закреплена правовая база для перехода с 2014 г. к формированию и исполнению бюджетов Российской Федерации на основе государственных и муниципальных программ (к «программному» бюджету). При этом расходы по программам должны составлять до 90% от общих расходов региональных бюджетов. В связи с внедре-

¹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 гг. от 13.06.2013.

² Об утверждении программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года и плана мероприятий по ее реализации в 2010 году: распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2013, с изм. от 03.02.2014), ст. 179.

⁴ Об утверждении перечня приоритетных расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, финансируемых за счет средств федерального бюджета, на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов: распоряжение Правительства РФ от 25.04.2013 № 684-р.

нием новых принципов планирования и инструментов повышения эффективности госрасходов разработка методики оценки эффективности федеральных и региональных программ весьма актуальна.

Программно-целевое планирование: теория и зарубежная практика

Программно-целевой метод является основным способом решения крупных социально-экономических проблем и включает в себя разработку и реализацию взаимосвязанных программных мер, направленных на решение задач в различных сферах жизнедеятельности общества. Долгосрочное программно-целевое планирование является одним из действенных механизмов, который позволяет задействовать финансовые ресурсы и средства регулирования и стимулирования и таким образом ослабить или снять проблемы, подавить кризисные явления. Применение программ позволяет воздействовать на структуру и размещение производства, социальные процессы, доходы населения, экологию и многое другое [4, 8].

В зарубежной теории не сложилось единого подхода к пониманию процесса программирования бюджета. В научной литературе достаточно широко освещен опыт Швеции, США, Великобритании, Франции и других стран в этой сфере [13, 18].

В работе From Line-item to Program Budgeting: Global Lessons and the Korean Case⁵ рассматривают четыре модели программного бюджета в качестве:

- 1) инструмента анализа для выбора варианта экономической политики, для сравнения и оценки экономической эффективности видов финансирования программ, имеющих аналогичные цели;
- 2) инструмента повышения эффективности государственных органов;
- 3) инструмента учета стоимости предоставляемых государственных услуг;
- 4) инструмента планирования и определения параметров расходов бюджета.

Опыт Республики Кореи по реструктуризации постатейного бюджета и формированию программно-целевого бюджета начался после восточно-азиатского финансового кризиса 1997 г. и был основан на следующих условиях:

1) разрабатываемая программа не должна охватывать несколько министерств;

2) показатели одной и той же целевой группы должны быть объединены в рамках одной программы независимо от источника доходов;

3) принимаемые программы должны отличаться друг от друга по целеполаганию и по названию;

4) программы должны соответствовать классификации, установленной Национальным финансовым планом управления Министерства финансов и стратегического развития для разработки среднесрочного прогноза расходов в Республике Корея, а окончательное количество показателей оценки не должно превышать уровень, необходимый для реального выделения финансовых ресурсов и принятия решений.

В США программно-целевое управление бюджетом началось в 1960-х гг. с внедрения так называемой Системы планирования, составления программ и бюджетирования (Planning, programming and budgeting system, далее — PPBS). Изначально PPBS использовалась министерством обороны США. Главной целью PPBS был контроль за эффективностью расходования денежных средств, направляемых на оборонные проекты, для чего были определены целевые показатели. PPBS позволила перейти от сметного финансирования к финансированию с учетом целей и результатов [20].

Разработка PPBS была обусловлена необходимостью оптимизации системы распределения ресурсов (особенно в общественном секторе), анализа затрат и эффективности госпрограмм, а также постоянной оценки результатов их выполнения. В настоящее время бюджет США формируется по 19 функциям, каждая из которых имеет свои направления расходов, распределенных по определенным программам [3, 7].

Контроль за исполнением госпрограмм представляет собой ежегодные отчеты министерств и ведомств, главный акцент в которых сделан на сравнении достигнутых показателей социальной эффективности и запланированных. Как отмечает А.Г. Судакова⁶, в США «создана структурированная система оценки бюджетных программ. Ключевую роль в подготовке программного бюджета играет созданное для этих целей административно-бюджет-

⁵ From Line-item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case. URL: <http://www.esaag.co.za/images/publications-notes/other/from-line-to-program-budgeting-wb.pdf>.

⁶ Судакова А.Г. Аудит программно-целевого бюджета: зарубежный опыт // Бюджет. 2011. № 12. URL: <http://bujet.ru/magazine/2011/12/>.

ное управление (Office of Management and Budget)», регламентирующее порядок подготовки, представления и исполнения бюджета, в том числе составление стратегических планов. В 2001 г. административно-бюджетным управлением была разработана специальная система рейтинговой оценки — PART (Program Assessment Rating Tool), главная цель которой — повышение эффективности и результативности государственных программ [17].

Следует отметить, что специфическими чертами программно-целевого планирования являются:

— постановка целей путем формирования «дерева целей»;

— взаимосвязанность всех программных мероприятий и очередности их проведения с построенной иерархией целей;

— определение затрат материальных, трудовых, финансовых ресурсов, необходимых для реализации мероприятий программы;

— формирование механизмов управления реализацией программ и институционализация деятельности по мониторингу и контролю исполнения установленных мероприятий⁷ [10, 13, 14].

Ученые и практики большое значение уделяют измерению результатов деятельности органов государственной власти [1, 2, 3, 5]. Программно-целевое управление, по сути, представляет собой постановку цели и измерение результата ее реализации, а «определяющим аспектом управления, ориентированного на результат, является формирование системы показателей», по которым осуществляется оценка деятельности госучреждений, госпрограмм и т.д.⁸ Однако существует ряд проблем, связанных с разработкой системы показателей оценки деятельности госструктур. Программно-целевые подходы в организации бюджетного процесса заключаются не только в разработке и реализации программ, но и в организации эффективного контроля за достижением прогнозируемых результатов их исполнения [19].

Опыт программно-целевого управления инновационной деятельностью в Евросоюзе (ЕС) подтверждает его эффективность в стимулировании научных исследований и производства инновацион-

ной продукции [8]. В странах ЕС программно-целевой метод также направлен на решение проблем депрессивного состояния отдельных регионов, диверсификацию экономики и т.д.

Так, в Республике Словении государственные программы разрабатываются в соответствии с технологией бюджетирования, ориентированного на результат, что закреплено в специальных руководствах по составлению бюджета (например, Budget Manual for 2008–2009) [11]. В таком руководстве указано, что «финансовый план каждого бюджетного потребителя должен быть ориентирован на результат и обязательно отражен в пояснениях к финансовому плану. Это обуславливает четкое определение целей и связанных с ними результатов». При этом конкретные целевые значения должны быть заданы для каждой цели вместе с временным графиком для ее достижения.

В Российской Федерации под программно-целевым планированием понимается «деятельность, направленная на определение целей социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, приоритетов социально-экономической политики и национальной безопасности, а также формирование комплекса направленных на достижение этих целей и приоритетов мероприятий с указанием источников их финансового обеспечения»⁹.

Программный бюджет создает необходимые предпосылки для полномасштабного внедрения программно-целевых подходов управления в органах исполнительной власти. Эффективность программного бюджета будет определяться результатами комплексной реформы государственного и муниципального управления.

В качестве подтверждения можно привести отчет «Представление ответственного бюджетирования: уроки десятилетия бюджетирования, ориентированного на результат, в Нидерландах» [12, 15]. В данном отчете отмечается, что опыт реформирования бюджетной системы страны свидетельствует о постоянном совершенствовании этого процесса как с технической точки зрения, так и с культурной. Авторы акцентируют внимание на том, что потребовалось восемь лет на внедрение концепций (от выработки политики до учета ее

⁷ Удовенко А.Н. Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы // Бюджет. 2012. № 6. URL: <http://bujet.ru/magazine/2012/6/>.

⁸ Перфильев С.В., Логинов И.Н., Горбова О.Ю., Дудукина О.И. Программно-целевое управление региональным развитием. URL: http://www.rsreu.ru/en/component/docman/doc_download/3293.

⁹ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

последствий) на уровне отраслевых министерств и парламента и потребуются еще 3–4 года для совершенствования бюджетной системы и внедрения концепции ответственного бюджетирования. В то же время реформы по формированию программного бюджета лишь частично оправдали возложенные на них ожидания.

На основе десятилетнего анализа системы программного бюджетирования были сделаны два вывода:

1) процесс распределения бюджетных ассигнований парламентом нельзя усовершенствовать с помощью одного лишь изменения структуры бюджета;

2) программный бюджет не является всеобъемлющим документом, содержащим всю необходимую информацию для каждой группы заинтересованных лиц.

Кроме того, отчеты об исполнении бюджетов используются в основном для легитимизации финансирования, а не для информирования в целях надзора или для усовершенствования ситуации [10, 16].

В связи с этим следует отметить, что перестроение бюджетной системы является важной мерой в целях повышения эффективности государственного управления социально-экономическим развитием, роста прозрачности и управленческой гибкости. Переход к программно-целевому бюджетированию требует совершенствования двух принципов реализации долгосрочных целевых программ (управление по результатам и повышение эффективности).

Государственные программы как инструмент программно-целевого планирования в Российской Федерации

Использование методов программно-целевого планирования и управления социально-экономическим развитием началось еще в Советском Союзе, с 1920-х гг., после принятия Государственного плана электрификации России (ГОЭЛРО). В 1960–1980-х гг. целевые программы получили распространение как важные элементы государственных перспективных планов экономического и социального развития¹⁰. Среди них можно отметить программы

¹⁰ Пашинов Э.О., Боджаева В.В. Особенности и условия применения программно-целевого метода в управлении регионом // Вестник Самарского государственного университета. 2012. № 1. С. 59–63.

развития территориально-производственных комплексов, экономические, социальные, экологические и др. программы, которые условно можно разделить на следующие виды:

- программы отраслевого назначения;
- программы оборонно-космического назначения;
- программы территориально-производственного назначения.

Основой для разработки подобных программ были такие крупномасштабные предплановые обоснования, как комплексные программы научно-технического прогресса СССР (далее — комплексные программы НТП), генеральные схемы развития и размещения производительных сил СССР. В свою очередь комплексные программы НТП разрабатывались в соответствии с методическими положениями и методикой формирования целевых комплексных программ Госплана СССР.

Реализуемые в СССР программы характеризовались различной степенью успешности. Среди главных причин невыполнения программ следует отметить:

- методическое несовершенство и недостаточный организационный уровень программных разработок и процессов их реализации;
- имеющиеся противоречия между отраслевым принципом планирования и формой;
- необеспеченность ресурсами всех заявленных программ вследствие несбалансированности их объемов с объемами, запланированными государством на капитальные вложения в пятилетнем плане¹¹.

В России реализация программно-целевого подхода к управлению и планированию социально-экономическим развитием началась с середины 1990-х гг., после принятия Федерального закона от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (ред. от 20.04.2014), постановления Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”», Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»

¹¹ Петров М.Н., Голдаков Р.Н. Целевые комплексные программы в СССР и в РФ // Экономические отношения. 2011. № 1. С. 31–38.

(ред. от 28.12.2013). Согласно законодательству, поставки продукции для федеральных государственных нужд осуществляются за счет федеральных и межгосударственных целевых программ, а объемы их финансирования из федерального бюджета предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете на планируемый период. В то же время в Бюджетном кодексе Российской Федерации в ред. от 26.04.2007 были определены основания для внедрения практики разработки долгосрочных целевых программ на региональном уровне.

В настоящее время согласно Федеральному закону от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ) под государственной программой субъекта Российской Федерации понимается комплекс мероприятий, связанных задачами, сроками, исполнителями и ресурсами, а также обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Подводя итоги реализации государственных программ в 2013 г., министр экономического развития РФ А.В. Улюкаев отметил, достигнутый уровень бюджетирования составляет 58%, а «расходы федерального бюджета формируются на основе госпрограмм». По его словам, «за два года мы рассчитываем подняться до уровня 75% при утверждении госпрограммы развития пенсионной системы и до уровня 95% — после утверждения госпрограммы обеспечения обороноспособности страны»¹².

Принципиальным новшеством государственных программ является включение в них мер правового регулирования (вплоть до перечня и графика вступления в силу необходимых нормативно-правовых актов), а также мер государственного регулирования в сфере реализации программы.

Таким образом, переход региональных и муниципальных органов власти к программному бюджету позволит сосредоточиться на достижении целей и задач социально-экономического развития, обеспечить связь объемов финансирования с достигнутыми результатами, повысить эффективность бюджетных расходов и создать прозрачную и понятную систему представления бюджета.

По мнению А.Н. Удовенко, «переход к программному бюджету оказался затруднен и является

¹² Материалы заседания Правительства РФ 28.04.2014. URL: <http://government.ru/news/12056>.

чисто методологическим фактором: существующая в настоящий момент классификация расходов бюджетов не в полной мере приспособлена для учета государственных программ и подпрограмм» [9]. Поэтому корректировку государственных программ и разработку новой классификации бюджетных расходов следует продолжить.

Главными целями Закона № 172-ФЗ являются регулирование и координация отношений всех участников стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, а также ее субъектов, отраслей экономики, сферы государственного и муниципального управления и т.д. В этой связи ключевыми направлениями государственной политики по реализации принципа бюджетного федерализма являются:

— повышение эффективности бюджетных расходов;

— тщательный выбор приоритетов развития;

— согласование и увязка региональных и федеральных государственных программ. «Регионы должны более активно заниматься развитием своей экономики, поддерживать малый и средний бизнес, привлекать инвестиции, создавать новые рабочие места, заниматься модернизацией промышленности»¹³. Для этого по инициативе Совета Федерации региональным законодательным собраниям дали право вносить предложения об изменениях в госпрограммы субъектов Федерации.

Региональные проблемы перехода на программный бюджет

В каждом субъекте РФ сформировалась своя система программно-целевого управления с учетом специфики социально-экономического развития региона, бюджетных и ресурсных потенциалов, методов управления [3, 6].

Так как существующие целевые программы могут быть включены в состав государственных программ и иметь статус подпрограмм, необходим анализ системы их подготовки и реализации в регионах РФ.

¹³ Спикер Совета Федерации Федерального Собрания РФ В.И. Матвиенко предлагает временно наложить мораторий на перераспределение полномочий между различными уровнями бюджетной системы. URL: <http://council.gov.ru/press-center/news/40663/>.

Региональные долгосрочные целевые программы не в полной мере обеспечивают взаимодействие органов исполнительной власти в процессе их подготовки и реализации, программные цели не сбалансированы по срокам, ресурсам и исполнителям. Для достижения общих целей с учетом приоритетов развития региона необходимо межведомственное взаимодействие на стадиях разработки и реализации государственных программ.

Основными задачами при переводе целевых программ в систему госпрограмм являются:

— использование элементов управления бюджетными ресурсами, ориентированными на среднесрочную и долгосрочную перспективы;

— увязка структуры и динамики расходов с целями государственной политики;

— повышение прозрачности в вопросах управления финансами;

— формирование прямой связи между объемами предоставляемых бюджетных услуг (выполняемых бюджетных работ) и объемами выделяемых на эти цели финансовых ресурсов.

Большинство регионов, даже самых благополучных, в 2013 г. столкнулись с серьезной проблемой дефицитного исполнения бюджетов. Во многом это было связано с увеличением обязательств, переданных с федерального на субъектный уровень, ростом социальных расходов в связи с индексацией заработной платы работников бюджетной сферы и многое другое.

Для достижения регионами перспективных стратегических целей, а также решения системных проблем при реализации долгосрочных целевых региональных программ необходимы новые механизмы системного управления этими программами. При этом новые механизмы должны учитывать усиление целеполагания, комплексность, адаптивность, управляемость и контролируемость.

Система управления реализацией программных документов предусматривает:

1) формирование координирующего центра в органах исполнительной власти либо возложение полномочий на одну из действующих структур;

2) включение специальных подпрограмм по управлению в состав основных программных документов;

3) отработку механизмов взаимодействия всех участников программы;

4) гражданское участие.

Для перевода деятельности органов исполнительной власти на планирование бюджетных расходов за счет государственных программ необходима комплексная система управления реализацией программ регионов, предусматривающая формирование организационных механизмов и повышение ресурсной обеспеченности.

Анализ процесса разработки госпрограмм в российских регионах позволил установить, что распределение бюджетных ассигнований по госпрограммам на конец мая 2013 г. было утверждено в 12 субъектах РФ законами о бюджетах на 2013 г. (на 2013 г. и плановый период 2014 и 2015 гг.). В то же время 45 субъектов РФ приняли правовые акты о порядке разработки и реализации госпрограмм, а в 16 субъектах РФ уже утвердили такие программы¹⁴.

При этом, как свидетельствует исследование качества управления финансами в субъектах РФ, проведенное Минфином России по итогам 2012 г., доля программных расходов бюджета у 38 регионов составляла 50% и выше (в среднем по России данный показатель равен 46,9%). В то же время в ряде субъектов РФ доля программных расходов по-прежнему оставалась на низком уровне (около 5%).

Важность перехода к программному исполнению бюджета отмечают и сами региональные лидеры. Так, губернатор Калужской области А.Д. Артамонов отмечает «особую значимость программно-целевого метода планирования бюджета для рационального расходования средств»¹⁵. При этом он обращает внимание на «необходимость комплексного анализа эффективности целевых программ и усовершенствование показателей их оценки». Президент Республики Башкортостан Р.З. Хамитов подчеркнул, что в 2012 г. «Правительство перешло к формированию бюджета республики на основе программно-целевого метода планирования». По его словам, данный процесс определяет приоритеты дальнейшего развития «доходного потенциала, оптимизации расходов республиканского бюджета, а также эффективного управлением долговой нагрузкой»¹⁶.

¹⁴ Опыт субъектов РФ по разработке государственных программ и переходу к программному бюджету // Госменеджмент. URL: http://www.a-econom.com/press_center/ananlitics?show_id=10923&pages=1.

¹⁵ Принцип рациональности. URL: <http://www.vest-news.ru/article.php?id=58819>.

¹⁶ Рустэм Хамитов представил отчет Правительства Республики Башкортостан о работе в 2013 году. URL: http://presidentrb.ru/rus/press_serv/novosti/57377.html.

По мнению губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа Д.Н. Кобылкина, «устойчивому экономическому развитию Ямала способствуют два ключевых фактора: грамотное расходование бюджетных средств и долгосрочная экономическая стратегия их получения». Во многом такие успехи были достигнуты за счет перехода на программно-целевой метод планирования бюджетных расходов. По словам губернатора, «такой подход способствует повышению прозрачности и результативности государственных трат»¹⁷.

Тем не менее переход на программный бюджет субъектов РФ и муниципальных образований связан с рядом проблем:

— отсутствие взаимоувязанной и целостной системы разработанных стратегических документов;

— затягивание сроков начала работ по формированию и организации процесса перехода к государственным программам.

Кроме этого, существуют противоречия и конфликты между финансовыми органами управления и органами, отвечающими за экономическое развитие, а также сложности, связанные с реализацией приказа Министерства финансов Российской Федерации от 01.07.2013 № 65н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» в условиях формирования программной структуры бюджета.

Несмотря на наличие в субъектах РФ стратегий или концепций долгосрочного социально-экономического развития, применяемая система целевых программ не является действенным механизмом их реализации. Разрабатываемые и реализуемые целевые программы содержат элементы как текущей деятельности, так и деятельности по развитию. Региональные целевые программы в своем большинстве являются тактическим инструментом государственного управления, имея в лучшем случае среднесрочные периоды реализации. При этом утвержденные правительствами редакции программ подлежат ежегодной корректировке как в части финансирования, так и в части системы значений целевых показателей, что само по себе нарушает принцип программно-целевого планирования.

Надзор за объективностью включаемых в программы управленческих расходов затруднен в связи

с частичным использованием средств в реализации программных мероприятий.

Система индикативных показателей реализации программ, как правило, имеет региональную специфику и сложно сопоставима с федеральной статистикой и показателями федеральных программ. Исключение составляют программы, финансируемые за счет средств федерального бюджета.

Актуальность разработки методологии оценки эффективности программ

Формирование методики оценки эффективности реализации программ, отвечающей целям устойчивого социально-экономического развития регионов и объективного мониторинга, является важнейшей задачей построения эффективной системы управления и контроля за расходованием бюджетных средств, особенно с переходом регионов на государственные программы.

При этом под реализацией стратегий и программ понимается достижение ключевых целей и целевых показателей, а также решение поставленных задач.

Для достижения долгосрочных целей социально-экономического развития РФ в условиях адаптации бюджетной системы к замедлению темпов роста бюджетных доходов необходима методика оценки эффективности целевых программ. Такая методика позволит повысить экономичность, продуктивность и результативность социально-экономических стратегий и программ, создать резервы для качественного повышения уровня жизни граждан страны и будет способствовать более полному удовлетворению их запросов и потребностей.

К настоящему времени универсальной методики оценки эффективности реализации целевых программ нет. А существующие методики направлены на оценку только их результативности путем сравнения фактических и плановых показателей без учета бюджетной и социальной эффективности.

Предложенная авторами методика оценки эффективности позволит определить соответствие госпрограмм базовым принципам стратегического планирования:

— эффективность достижения стратегических целей;

— результативность использования бюджетных средств;

¹⁷ Дмитрий Кобылкин: «Мы должны жить в интересах своей семьи — и своей страны». URL: <http://t-i.ru/article/new/1454>.

- ресурсная обеспеченность;
- соответствие показателей целям и приоритетам государственного и регионального развития.

Кроме того, проведение оценки эффективности программ позволит региональным органам власти более тщательно выбирать приоритеты развития, согласовывать и увязывать региональные и федеральные госпрограммы с учетом имеющихся особенностей и возможностей своего развития.

Используемые на уровне РФ и субъектов РФ методические подходы к оценке эффективности целевых программ включают:

- интегральную оценку эффективности целевых программ, которая, как правило, отражает степень достижения запланированных результатов по показателям (индикаторам), финансовым ресурсам и мероприятиям (используется большинством регионов РФ);

- балльную оценку эффективности целевых программ, которая отражает степень достижения результатов при фактическом уровне расходов бюджета за отчетный период.

Данные методики отражают тенденции развития и возникающие провалы в реализации действующих программ, однако могут быть применимы только при отсутствии корректировок показателей в течение всего периода реализации. Формирование методики оценки, позволяющей совместить управление по результатам и оценку эффективности, является сложной методологической задачей. Проблематично собрать и систематизировать данные о результатах выполнения программ, особенно если оценка эффективности и результативности программы проводится с применением различных подходов и технологий.

Анализ процесса программно-целевого планирования в Тюменской области

Тюменское областное законодательство, предусматривающее использование программно-целевых методов управления и финансирования посредством региональных целевых программ, является одним из наиболее проработанных в стране. В регионе накоплен достаточный опыт разработки планово-прогнозных документов стратегического характера. Однако (в силу сложившихся условий) Тюменская область, как и другие регионы, сталкивается с проблемами институционального характера, среди которых:

- отсутствие полноценных методических рекомендаций на федеральном уровне;

- частая смена системы показателей для оценки социально-экономического уровня развития региона;

- противоречивость отдельных целей и целевых показателей федеральных программ;

- несоответствие программ требованиям программно-целевого планирования;

- отсутствие универсальной методики оценки эффективности и результативности программ.

Перечисленные недостатки нормативного и правового обеспечения целевых программ на уровне регионов во многом обуславливают сложившуюся систему долгосрочного планирования в Тюменской области.

В рамках проведенного исследования были проанализированы 64 долгосрочные целевые программы (ДЦП) Тюменской области (32 программы на 2012–2014 гг. и 32 программы на 2013–2015 гг.), 977 мероприятий и 672 целевых показателя, отражающих как результативность реализации программ, так и уровень социально-экономического развития области.

Для большей части долгосрочных целевых программ характерно наличие:

- развернутых описаний объектов программ;

- формулировки проблем их развития;

- обоснованного решения проблем программно-целевым методом.

В отдельных случаях аналитическая часть составляет до 70% объема текстовой части программы, при этом проблемы и предпосылки их решения программно-целевым методом недостаточно обоснованы.

Установленные цели отражают приоритетные направления, обозначенные в федеральных и региональных стратегических документах. Но в большинстве случаев эти приоритеты носят отраслевой характер. Необходимо активизировать переход от локальных отраслевых задач целевых программ к комплексным межотраслевым проблемам.

При этом не все программные цели имеют достаточно четкие и конкретные формулировки значимости и необходимости программ для социально-экономического развития региона. Значительная часть задач не соответствует целям программ, не сформулированы способы достижения большинства ожидаемых показателей.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что 14 ДЦП Тюменской области характеризуются полным отсутствием согласованности с документами федерального уровня, в 15 ДЦП содержатся от 2 до 4 целевых показателей, соответствующих показателям госпрограмм и иных документов (рис. 1). Данные, представленные на рис. 1, отражают порядковые номера анализируемых программ Тюменской области:

1) ведомственная целевая программа «Основные направления деятельности гостехнадзора Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 03.09.2012 №1736-рп;

2) ведомственная целевая программа «Основные направления развития ветеринарной службы Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 03.10.2012 № 2000-рп;

3) ведомственная целевая программа «Основные направления развития архивного дела в Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 15.10.2012 №2025-рп;

4) долгосрочная целевая программа «Антинаркотическая программа Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.2012 № 1709-рп;

5) долгосрочная целевая программа «Комплексная программа по профилактике правонарушений и усилению борьбы с преступностью в Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.2012 № 1689-рп;

6) долгосрочная целевая программа «Основные направления деятельности по реализации государственной политики в сферах национальных, государственно-конфессиональных и общественно-политических отношений в Тюменской области и профилактике экстремистских проявлений», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.2012 №1704-рп;

7) долгосрочная целевая программа «Основные направления информационной политики Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.2012 №1691-рп;

8) долгосрочная целевая программа «Основные направления охраны и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания в Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.12 №1697-рп;

9) долгосрочная целевая программа «Основные направления охраны окружающей среды Тюменс-

кой области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.12 №1699-рп;

10) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития агропромышленного комплекса Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 18.03.13 №319-рп;

11) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития в области содействия занятости населения Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.2012 №1684-рп;

12) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития внутреннего и въездного туризма», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 08.04.2012 №503-рп;

13) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.2012 №1696-рп;

14) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития жилищно-коммунального хозяйства Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 20.02.13 №186-рп;

15) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития здравоохранения Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.12 №1707-рп;

16) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития земельных отношений в Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.12 №1692-рп;

17) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития имущественных отношений в Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.12 №1693-рп;

18) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития информатизации в Тюменской области (Электронная Тюменская область)», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 25.03.2013 №386-рп;

19) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития культуры Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 04.03.2013 №267-рп;

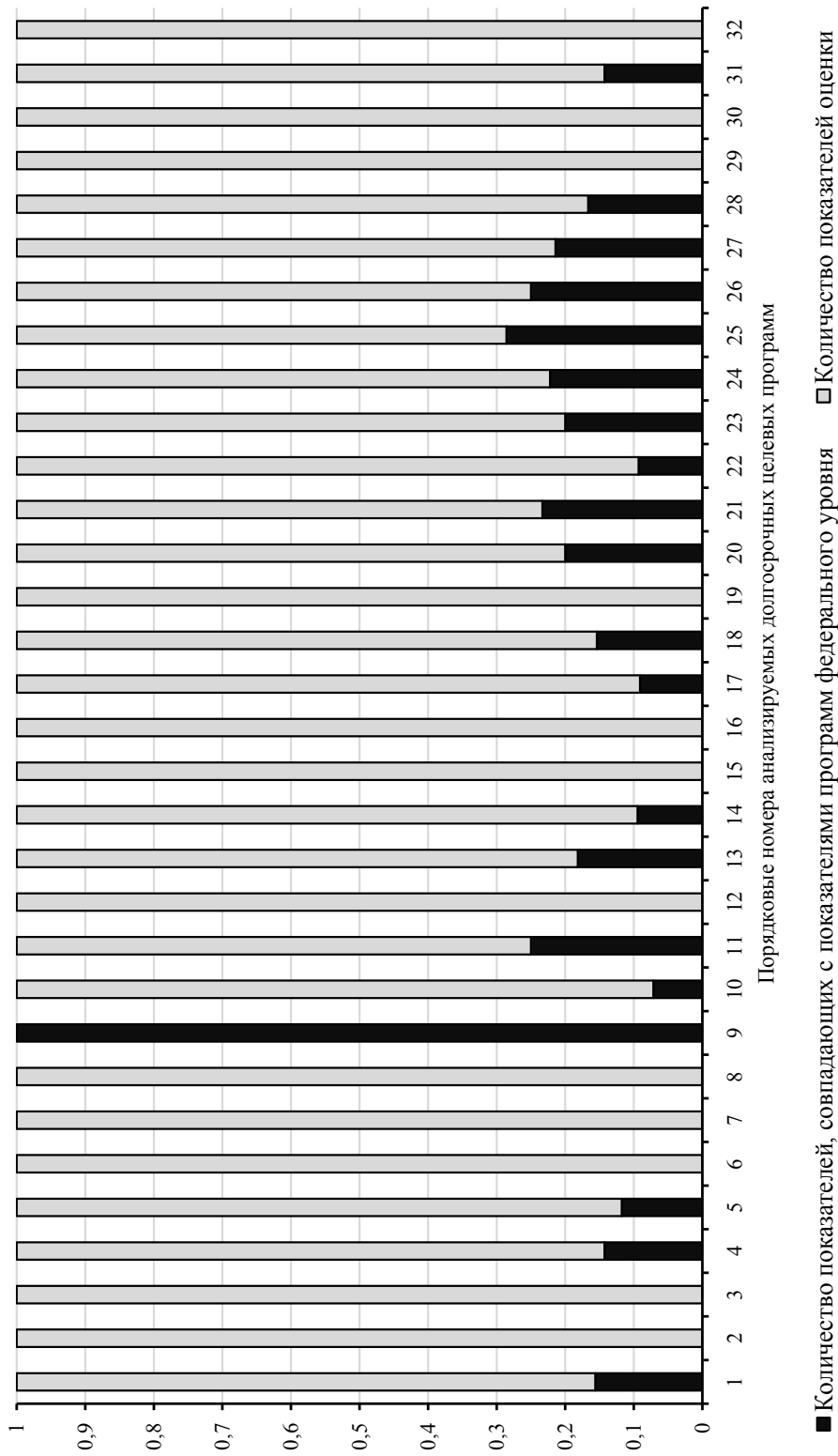


Рис. 1. Анализ соответствия показателей долгосрочных целевых программ Гоменской области показателям, установленным в документах федерального уровня, %

20) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития лесного комплекса Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.2012 № 1703-рп;

21) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития малого и среднего предпринимательства в Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.2012 № 1687-рп;

22) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития минерально-сырьевого и топливно-энергетического комплексов Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 21.02.13 №201-рп;

23) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития научно-инновационной сферы Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.2012 №1683-рп;

24) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития образования и науки Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 28.12.2012 №2858-рп;

25) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития органов ЗАГС Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.2012 № 1681-рп;

26) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития отрасли «Социальная политика» в Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 25.03.2013 № 377-рп;

27) долгосрочная целевая программа «Основные направления развития физической культуры и спорта, молодежной политики в Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.2012 № 1708-рп;

28) долгосрочная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 18.03.13 №344-рп;

29) долгосрочная целевая программа «Развитие жилищного строительства в Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 21.02.13 №189-рп;

30) долгосрочная целевая программа «Развитие промышленности, инвестиционной и внешнеэкономической деятельности Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.2012 №1705-рп;

31) долгосрочная целевая программа «Развитие транспортной инфраструктуры в Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 25.03.13 №385-рп;

32) долгосрочная целевая программа «Сохранение и использование объектов культурного наследия в Тюменской области», утв. распоряжением правительства Тюменской области от 30.08.2012 № 1682-рп.

Для отдельных анализируемых программ характерна слабая увязка целей, задач, ресурсов и мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Тюменской области.

Существует проблема слабой измеряемости результатов реализации программных мероприятий, связанная с выбором целевых показателей.

Особого внимания требуют мероприятия, направленные на достижение заявленных целей. Так, во многих случаях предлагаемые мероприятия излишне детализированы, в других случаях имеют характер технических регламентов. Согласно проведенному анализу 15% всех анализируемых программ содержат в перечне программных мероприятий более 50 основных мероприятий, которые заложены для реализации. 65% программ включают от 15 до 50 ключевых мероприятий. 19% программ характеризуются наименьшим числом мероприятий в своем составе. Большинство программ содержит сетевые графики выполнения мероприятий, по которым можно проследить основные этапы их реализации, но возможность оценки влияния мероприятия (выполнения/невыполнения) на достижение поставленных целей не проработана. В связи с этим одной из практических рекомендаций является необходимость выделения приоритетных мероприятий, четко работающих на достижение поставленных целей и обеспечение их полноценным финансированием.

Все программы содержат раздел по оценке неблагоприятных факторов реализации, но оценка потенциальных рисков выполнена формально. Значительная часть программ характеризуется отсутствием или слабой проработанностью комплекса мер по предотвращению негативных последствий, которые могут возникнуть при реализации программ.

Единичные программы содержат разделы с описанием мер правового регулирования (внесение изменений в нормативные правовые акты, прило-

жения с планом подготовки и принятия необходимых нормативных правовых актов). Кроме того, в представленных программах отсутствуют разделы, посвященные оценке их социально-экономической и экологической эффективности.

По большинству программ финансирование обеспечивается только за счет средств областного бюджета, в незначительной степени привлекаются внебюджетные источники. Причем на долю социально направленных программ приходится более половины объемов бюджетного финансирования: общий объем финансирования ДЦП Тюменской области на 2013–2015 гг. составляет 240 млрд руб., а объем финансирования шести ДЦП — более 78% объемов всего финансирования (рис. 2).

По двадцати программам доля каждой в общем объеме финансирования не превышает 1%. Минимальные объемы финансирования запланированы на программу по развитию туризма (около 23 млн руб.). В этой связи возникает необходимость выработки механизмов по обеспечению сбалансированности ресурсного обеспечения программ.

Долгосрочные целевые программы Тюменской области фактически пересматриваются ежегодно в ходе подготовки проекта закона о бюджете. При этом изменения, вносимые в программы, касаются как объемов финансирования, так и отдельных задач, показателей, перечня мероприятий, что по своей сути противоречит основным принципам программно-целевого планирования.

Особое значение для мониторинга социально-экономического развития региона и оценки эффективности реализации программ имеет система целевых показателей. При этом оптимальной системы показателей в настоящее время нет.

Выделим основные методические сложности, возникавшие при анализе показателей долгосрочных целевых программ Тюменской области с учетом их специфики. Эти сложности связаны:

— с применением единой модели анализа показателей ко всем целевым программам, поскольку они имеют различную глубину проработки, включая постановку проблемы, формулировку целей и задач, обоснованность показателей, механизмов реализации и оценку результатов;

— с неполной взаимосвязанностью целей и целевых показателей долгосрочных целевых программ;

— с недостаточным соответствием региональных целевых программ государственным

программам и иным программным документам федерального уровня;

— с определением соподчиненности программ по отношению к концепции долгосрочного развития, основным направлениям деятельности правительства, другим документам стратегического планирования;

— с отсутствием сопоставительной базы по отдельным показателям долгосрочных целевых программ Тюменской области;

— с отсутствием в программах ряда ключевых показателей, используемых на федеральном уровне, в том числе в Указах Президента РФ, государственных и федеральных целевых программах, с несоответствием показателей статистической базе Росстата.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в рассматриваемых программах установлены ожидаемые показатели конечных результатов их реализации, однако фактически они не выполняют данную функцию.

Оценка эффективности целевых программ Тюменской области

Используемая методика оценки эффективности целевых программ предусматривает комплексный подход к оценке программ на всех этапах их жизненного цикла.

Последовательность процедур оценки эффективности программ представлена следующим образом:

— оценка на этапе разработки концепции программы;

— оценка на этапе разработки проекта целевой программы;

— оценка на этапе реализации.

Оценка эффективности реализации программ состоит из двух взаимодополняющих блоков:

1-й блок — количественная оценка результативности целевых программ;

2-й блок — качественная оценка эффективности целевых программ.

Количественная оценка базируется на федеральных нормативно-методических документах и региональном опыте оценки эффективности и результативности реализации целевых программ и отражает оценку по 5 базовым критериям:

1) качество планирования целевых индикаторов и показателей эффективности реализации программы;

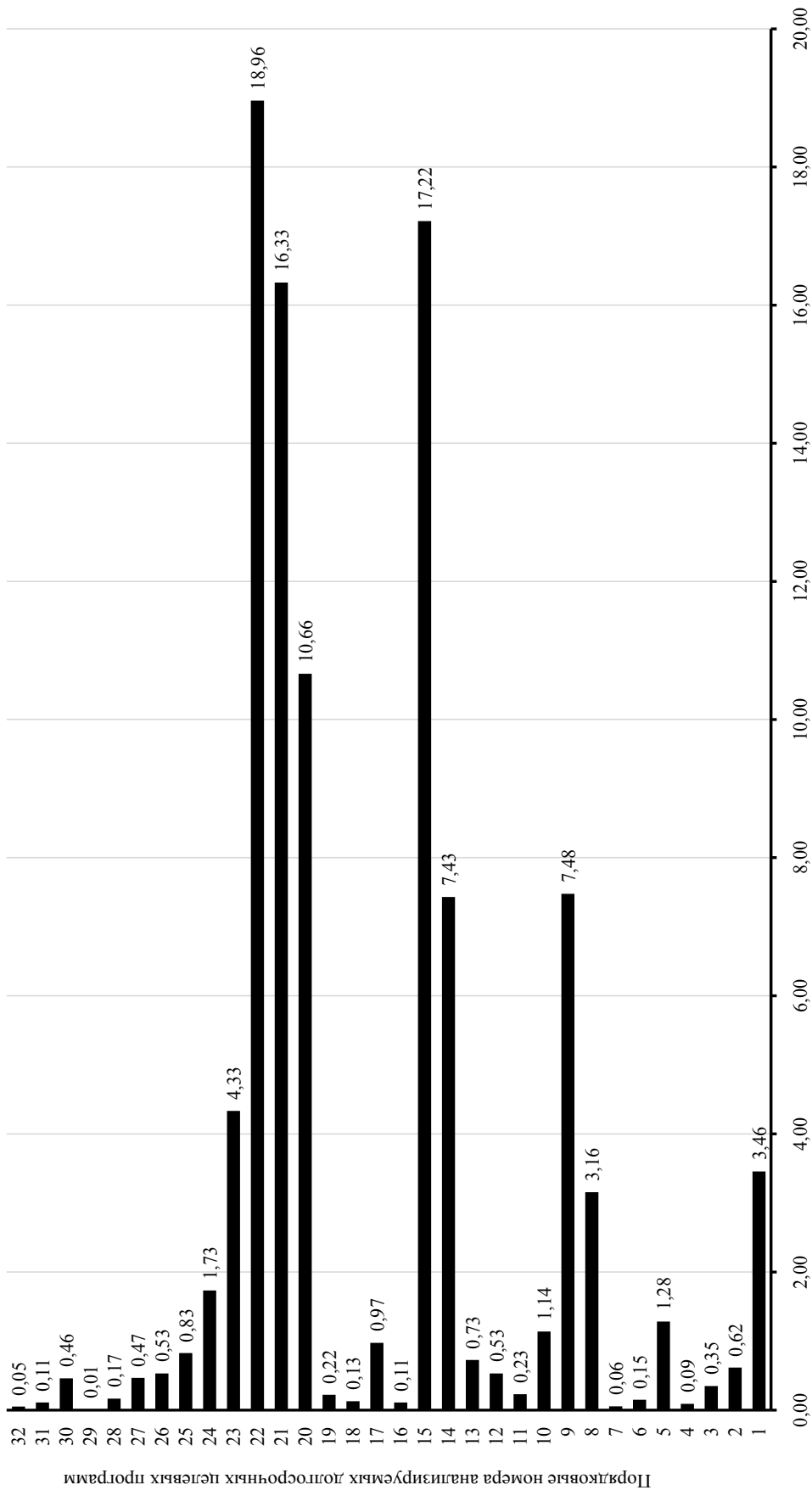


Рис. 2. Доля финансирования долгосрочных целевых программ Тюменской области в общем объеме финансирования, %

- 2) обеспечение финансирования программы;
- 3) общественно-экономическая эффективность;
- 4) степень выполнения запланированных мероприятий;
- 5) обеспеченность запланированных мероприятий финансированием.

Качество планирования целевых индикаторов и показателей эффективности реализации программы. Данный критерий отражает оценку качества планирования целевых индикаторов и показателей с точки зрения соответствия принципам программно-целевого планирования и с учетом степени их достижения в предыдущем периоде. Критерий рассчитывается как среднее отклонение фактических и плановых значений показателей за анализируемый год от базовых значений за предыдущий год.

Обеспечение финансирования программы. Этот критерий отражает оценку реально произведенного финансирования программы по отношению к запланированным объемам финансирования. При его расчете предусмотрена возможность учета финансирования мероприятий программы из бюджетов различных уровней.

Общественно-экономическая эффективность. Критерий позволяет оценить достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. При его расчете используются объемы бюджетных средств, планируемые/затраченные на реализацию целей ДЦП. Интегральная оценка достижения плановых значений показателей каждой цели ДЦП определяется с учетом весовых значений показателей, отражающих вклад показателя в достижение цели.

Степень выполнения запланированных мероприятий. Данный критерий оценивает эффективность мероприятий программы с учетом соотношения общего числа запланированных и реализованных мероприятий.

Обеспеченность запланированных мероприятий финансированием. Этот критерий оценивает эффективность финансирования мероприятий программы и основан на анализе соотношения общего числа запланированных мероприятий к числу мероприятий, имевших финансирование в рамках программы.

Расчет интегрального показателя оценки результативности программ рассчитывается на

основе полученных оценок по пяти приведенным комплексным критериям с учетом их весовых коэффициентов.

Интегральная оценка показала высокую результативность более чем 70% оцениваемых программ ДЦП Тюменской области. Во многом это связано со спецификой системы программно-целевого управления. На результативность реализации программ в Тюменской области влияют следующие основные факторы:

— ежегодная корректировка финансовых параметров программы и количественных значений целевых показателей и индикаторов. При этом для большинства программ характерна ситуация, когда плановые значения на последующие годы устанавливаются (корректируются) на уровне ниже достигнутого в предыдущем периоде либо установленный прирост необоснованно занижен, что создает ситуацию, когда плановые значения имеют значительное перевыполнение;

— наличие показателей с отсутствием плановых значений;

— наличие форс-мажорных обстоятельств.

Качественная оценка эффективности целевых программ основана на методе экспертных оценок и представляет собой электронное анкетирование экспертов по следующим направлениям:

— стратегические приоритеты;

— сроки и этапы реализации;

— цели и задачи;

— основные показатели;

— мероприятия;

— финансирование;

— механизмы управления;

— анализ и оценка рисков.

В рамках каждого направления в анкете выделена система критериев, по которым оценивается программа.

Рейтинг программы рассчитывается как совокупность полученных интегральных экспертных оценок по каждому направлению с учетом весового коэффициента его значимости.

На основании проведенной качественной оценки экспертами отмечались недостатки качества планирования и прогнозирования целевых показателей. Это свидетельствует о том, что в Тюменской области, как и в большинстве регионов России, в силу отсутствия четких федеральных методических рекомендаций в недостаточной степени выстроена система показателей, позволяющая оценивать эффективность

отдельных мероприятий, задач и целей в целом. Это снижает эффективность ДЦП как целостного механизма управления и развития социально-экономической сферой региона, затрудняет их предметный и всесторонний анализ, а также оценку и последующий контроль за реализацией программ.

Необходимым условием эффективного управления и контроля за реализацией целевых программ является наличие в них двух групп показателей:

— непосредственных результатов программ, характеризующих объемы и качество государственных услуг и прогнозируемых при заданных внешних условиях;

— конечных результатов программ, определяющих социально-экономический эффект от их реализации.

Целесообразно использовать «сквозные» индикаторы, которые применимы для любого уровня — федерального, регионального, местного.

Заключение

Адаптация регионов к изменившимся условиям и создание предпосылок для устойчивого развития напрямую связаны с уровнем ресурсной обеспеченности разрабатываемых программ в условиях формирования программного бюджета.

Для того чтобы программно-целевое планирование стало более эффективным инструментом, обеспечивающим решение приоритетных задач развития регионов, необходимо провести определенную корректировку нормативной правовой и методической базы. Такая корректировка возможна при условии:

— синхронизации документов стратегического планирования по целям, срокам и результатам и разработки стратегии социально-экономического развития региона;

— оптимизации системы управления программами в целях достижения показателей, установленных в документах стратегического планирования и иных документах долгосрочного развития;

— определения зон ответственности отраслевых ведомств в процессе реализации программных документов;

— формирования механизмов реализации программ и инструментов оценки эффективности программных мероприятий.

Разработка четкой и понятной системы оценки госпрограмм позволит обеспечить большую прозрачность и открытость бюджетного процесса

регионов. Государственные программы призваны стать документами, позволяющими ясно понимать, на какие цели и в каком объеме направляются бюджетные ресурсы, какие результаты запланированы и какие достигнуты.

Список литературы

1. Батиевская В.Б. Приоритетные проекты и программно-целевой подход // ЭКО. 2007. № 9. С. 42–55.

2. Голдаков Р.Н., Петров М.Н. Целевые комплексные программы: монография. М.: Креативная экономика, 2010. 128 с.

3. Майская Е.С. Проблемы реализации целевых программ в условиях внедрения бюджетирования, ориентированного на результат // Современная экономика: проблемы и решения. 2012. № 8. С. 107–119.

4. Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление. М.: Инфра-М, 2002. 428 с.

5. Смоляр М.Я. Программный бюджет: на пути к эффективному финансовому менеджменту // Финансы. 2010. № 11. С. 71–72.

6. Столяров О.И., Полищук К.В. Совершенствование использования программно-целевого метода для решения проблем развития регионов // Труды Института системного анализа Российской академии наук. 2008. № 34. С. 215–234.

7. Санковец Н.А. О зарубежном опыте государственного управления региональным развитием // Экономический журнал. 2009. Т. 16. № 2. С. 42–49.

8. Теплицкая А.А. Обзор и анализ зарубежного опыта планирования // Молодой ученый. 2013. № 1. С. 188–192.

9. Шакирова Г.Р., Максимец Н.В. Теоретические и методические основы программно-целевого управления // Российское предпринимательство. 2012. № 21. С. 32–36.

10. Allison M., Kaye J. Strategic Planning for Non-profit Organizations: A Practical Guide and Workbook. Wiley. 2005. P. 480.

11. Aristovnik A., Seljak J. Performance budgeting: selected international experiences and some lessons for Slovenia // Journal of Economics. 2010. Vol. 58. № 3. P. 271–291.

12. Jong M., Beek I., Posthumus R. Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands // OECD Journal on Budgeting. 2013. Vol. 12. Is. 3. № 11. P. 1–34. Doi 10.1787/budget-12-5k455r12vs37.

13. *Kraan D.-J.* Programme Budgeting in OECD Countries // OECD Journal on budgeting. 2007. Vol. 7. № 4. P. 1–41.

14. *Lee R.D., Johnson R.W., Joyce Ph.G.* Public Budgeting Systems other formats. Jones & Bartlett Learning, 2008. 758 p.

15. *McKinney J.B.* Effective Financial Management in Public and Nonprofit Agencies. Praeger Publishers, 2004. 608 p.

16. *Mullen P.R.* Performance-Based Budgeting: The Contribution of the Program Assessment Rating Tool // Public Budgeting & Finance, 2006. P. 79–88.

17. *Netting E.F., O'Connor M.K., Fauri D.P.* Comparative Approaches to Program Planning. New Jersey, 2008. 320 p.

18. *Rubin I.S.* The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing. CQ Press, 2013. 352 p.

19. *Schick A.* Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches // OECD journal on budgeting, 2005. Vol. 5. № 1. P. 107–126.

20. *Weitzman B., Silver D., Brazill C.* Efforts to Improve Public Policy and Programs through Data Practice: Experiences in 15 Distressed American Cities // Public Administration Review. May/June 2006. P. 386–399.

Regional economics: theory and practice

ISSN 2311-8733 (Online)

ISSN 2073-1477 (Print)

Issues on economics

EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF REGIONAL TARGET PROGRAMS IMPLEMENTATION: THE TYUMEN REGION CASE STUDY

Irina N. IL'INA,
Ariadna N. KIRILLOVA,
Evgenii E. PLISETSKII,
Galina S. KOPYCHENKO,
Evgeniya G. RYBINA

Abstract

Subject The article deals with the problems and peculiarities of formation of regional target programs at the present time. The subject of the research is the program-target planning system in the regions of the Russian Federation.

Objectives The purpose of the article is a review of the evaluation of the effectiveness of program planning in the constituent entities of the Russian Federation using the experience of the Tyumen region.

Results The authors have analyzed the impact of the changes made in the budget code of the Russian Federation concerning the mandatory transition of regions to State programs on the regional program and budget process. The authors found that the formation of new-type programs (State and municipal) requires serious changes in regions target planning and improving the quality of regional programming. The authors developed a technique to evaluate the effectiveness of programs at all stages of the product life cycle, from

creation to implementation monitoring. The authors applied the methodology to assess the effectiveness of long-term target programs of the Tyumen region for 2012–2013 and 2014–2015 timeframe.

Conclusions and Relevance The analysis of the programs and the results of the assessment confirmed the need to establish new mechanisms of the system program management. These mechanisms should include strengthening of goal-setting and an integrated approach to programs and activities, taking into account the targets, resources, timelines and performers. Also, updating and making adjustments in program documents are necessary as deviations from the projected targets arise. In addition, the mechanisms should contain criteria of increase of program manageability and regular assessment of the effectiveness and contribution to the development of the economy. And finally, new mechanisms for program management should strengthen the responsibility of officials for ineffective programs.

Keywords: program-target planning, regional program, performance-based budgeting, public program, effectiveness assessment

References

1. Batievskaya V.B. Prioritetnye proekty i programmno-tselevoi podkhod [Priority projects and a program-target approach]. *EKO — ECO*, 2007, no. 9, pp. 42–55.
2. Goldakov R.N., Petrov M.N. *Tselevye kompleksnye programmy: monografiya* [Target comprehensive programs: a monograph]. Moscow, Kreativnaya ekonomika Publ., 2010, 128 p.
3. Maiskaya E.S. Problemy realizatsii tselevykh programm v usloviyakh vnedreniya byudzhetrovaniya, orientirovannogo na rezul'tat [Problems of implementation of target programs in the conditions of introduction of the result-focused budgeting]. *Sovremennaya ekonomika: problemy i resheniya — Modern economics: problems and solutions*, 2012, no. 8, pp. 107–119.
4. Raizberg B.A. *Programmno-tselevoe planirovanie i upravlenie* [Program-targeted planning and management]. Moscow, INFRA-M, 2002, 428 p.
5. Smolyar M.Ya. Programmnyi byudzhnet: na puti k effektivnomu finansovomu menedzhmentu [A program budget: on the way to effective financial management]. *Finansy — Finance*, 2010, no. 11, pp. 71–72.
6. Stolyarov O.I., Polishchuk K.V. Sovershenstvovanie ispol'zovaniya programmno-tselevogo metoda dlya resheniya problem razvitiya regionov [Improvement of the use of a program-target method to solve problems of the development of regions]. *Trudy Instituta sistemnogo analiza Rossiiskoi akademii nauk — Proceedings of ISA RAS*, 2008, no. 34, pp. 215–234.
7. Sankovets N.A. O zarubezhnom opyte gosudarstvennogo upravleniya regional'nym razvitiem [The foreign experience of public administration of regional development]. *Ekonomicheskii zhurnal — Economic journal*, 2009, vol. 16, no. 2, pp. 42–49.
8. Teplitskaya A.A. Obzor i analiz zarubezhnogo opyta planirovaniya [A review and analysis of the foreign experience of planning]. *Molodoi uchenyi — Young scientist*, 2013, no. 1, pp. 188–192.
9. Shakirova G.R., Maksimets N.V. Teoreticheskie i metodicheskie osnovy programmno-tselevogo upravleniya [Theoretical and methodical bases of a program-targeted management]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo — Russian journal of entrepreneurship*, 2012, no. 21, pp. 32–36.
10. Allison M., Kaye J. Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook. Wiley, 2005, p. 480.
11. Aristovnik A., Seljak J. Performance budgeting: selected international experiences and some lessons for Slovenia. *Journal of Economics*, 2010, vol. 58, no. 3, pp. 271–291.
12. Jong M., Beek I., Posthumus R. Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*, 2013, vol. 12, iss. 3, no. 11, pp. 1–34. doi: 10.1787/budget-12-5k455r12vs37.
13. Kraan D.-J. Programme Budgeting in OECD Countries. *OECD Journal on Budgeting*, 2007, vol. 7, no. 4, pp. 1–41.
14. Lee R.D., Johnson R.W., Joyce Ph.G. Public Budgeting Systems. Jones & Bartlett Learning, 2008, 758 p.
15. McKinney J.B. Effective Financial Management in Public and Nonprofit Agencies. Praeger Publishers, 2004, 608 p.
16. Mullen P.R. Performance-Based Budgeting: The Contribution of the Program Assessment Rating Tool. *Public Budgeting & Finance*, 2006, pp. 79–88.
17. Netting E.F., O'Connor M.K., Fauri D.P. Comparative Approaches to Program Planning. New Jersey, 2008, 320 p.
18. Rubin I.S. The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing. CQ Press, 2013, 352 p.
19. Schick A. Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches. *OECD Journal on Budgeting*, 2005, vol. 5, no. 1, pp. 107–126.
20. Weitzman B., Silver D., Brazill C. Efforts to Improve Public Policy and Programs through Data Practice: Experiences in 15 Distressed American Cities. *Public Administration Review*, 2006, May — June, pp. 386–399.

Irina N. IL'INA

Institute of Regional Studies and Urban Planning,
National Research University
Higher School of Economics,
Moscow, Russian Federation
iilina@hse.ru

Ariadna N. KIRILLOVA

Institute of Regional Studies and Urban Planning,
National Research University
Higher School of Economics,
Moscow, Russian Federation
kirillova_an@mail.ru

Evgenii E. PLISETSKII

Institute of Regional Studies and Urban Planning,
National Research University
Higher School of Economics,
Moscow, Russian Federation
epliseckij@hse.ru

Galina S. KOPYCHENKO

Institute of Regional Studies and Urban Planning,
National Research University
Higher School of Economics,
Moscow, Russian Federation
gkopychenko@hse.ru

Evgeniya G. RYBINA

Institute of Regional Studies and Urban Planning,
National Research University
Higher School of Economics,
Obninsk, Kaluga Region, Russian Federation
ribina_evgenia@mail.ru