

## ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2304-022X-2019-9-2-50-61

УДК 336.131(045)

JEL H83

## Цели в управлении региональными финансами: логико-содержательный анализ государственных программ

**Р.В. Ерженин**

НПЦ ГОСУЧЕТ, Москва, Россия

<https://orcid.org/0000-0001-9380-0987>**АННОТАЦИЯ**

Переход к формированию бюджетов на основе программно-целевого метода относится к одному из значимых достижений проводимой в России бюджетной политики в части повышения эффективности бюджетных расходов. По заключению большинства авторов, реализация государственных программ по многим стратегическим направлениям пока не привела к ожидаемому повышению результативности расходования бюджетных средств. Неэффективность исполнения госпрограмм во многом связана с их некачественной подготовкой. Предметом данного исследования выбраны методологические подходы к оценке качества подготовки госпрограмм сферы управления финансами на уровне субъекта РФ. Логико-содержательный анализ выбранных из открытых источников текстов госпрограмм проводился на основе разработанной автором методологии оценки качества поддержания принципа целевой декомпозиции. Полученные результаты анализа основных параметров государственных программ по управлению финансами указывают на формальный подход регионов РФ к оформлению текстов программ. По мнению автора, для повышения эффективности управления финансами необходимо разрабатывать специальные модели бюджетирования для этой сферы, включающие как процессные, так и проектные принципы управления.

**Ключевые слова:** целевая декомпозиция; управление; финансы; дерево целей; качество госпрограмм; бюджет; субъекты РФ

**Для цитирования:** Ерженин Р.В. Цели в управлении региональными финансами: логико-содержательный анализ государственных программ. *Управленческие науки*. 2019;9(2):50-61. DOI: 10.26794/2404-022X-2019-9-2-50-61

## ORIGINAL PAPER

## Goals in the Management of Regional Finances: A Logical-Content Analysis of State Programs

**R.V. Erzhenin**

NPC GOSUCHET, Moscow, Russia

<https://orcid.org/0000-0001-9380-0987>**ABSTRACT**

The transition to the formation of budgets on the basis of the program-target method is one of the significant achievements of the budget policy pursued in Russia in terms of increasing the budget expenditures efficiency. According to the audit and accounting bodies, the implementation of state programs in many strategic areas has not yet led to the expected increase in the effectiveness of budget spending. The ineffectiveness of using state programs is largely due to their poor-quality training. The subject of this study has been selected methodological approaches to assessing the quality of the preparation of state programs in the field of financial management at the level of the subject of the

Russian Federation. The logical and informative analysis of selected from open sources texts of government programs was carried out on the basis of the quality assessment methodology developed by the author and supporting the principle of targeted decomposition. The results of the analysis of the main parameters of state financial management programs indicate the formal approach of the regions of the Russian Federation to the program texts design. According to the author, to improve the efficiency of financial management, it is necessary to develop special budgeting models for this sphere, including both process and project management principles.

**Keywords:** target decomposition; control; finance; target tree; state programs quality; budget; Russian Federation regions

**For citation:** Erzhenin R.V. Goals in the management of regional finances: A logical-content analysis of state programs. *Upravlencheskie nauki = Management Sciences in Russia*. 2019;9(2):50-61 (In Russ.). DOI: 10.26794/2404-022X-2019-9-2-50-61

## Введение

Программно-целевой метод или государственное программирование относят к одному из наиболее эффективных методов государственного управления в решении комплексных задач развития общества. Успешное использование программ в госуправлении отмечено в ряде стран Европы, Америки и Азии [1, с. 16]. Пионерами в разработке принципов программного бюджетирования считаются США, где еще в 1960-х гг. родилась идея увязки бюджетных ассигнований и управления по результатам. В 1990-х гг. Австралия, Новая Зеландия, Соединенное Королевство Великобритании и Нидерланды вошли в группу «второй волны», выбравших ориентацию на повышение результативности бюджетных расходов. За последние 10 лет появилось гораздо больше стран, часто с низкими доходами, которые либо внедряют бюджетирование по эффективности, либо еще только примеряют эту идею для себя [2, с. 1].

Внедрение программно-целевых методов в регионах России началось с 2012 г. Основным инструментом государственного программирования выступает *государственная программа*, под которой понимается документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Структура программ в регионах и муниципалитетах, в определенной мере, повторяет перечень федеральных программ, в которых уделяется внимание не только модернизации экономики и качеству жизни населения, но и совершенствованию государственного управления и повышению его эффективности. Требования к конструкции типовых государственных программ регионов и муниципалитетов и их содержание в настоящее время не

установлены [3, с. 4]. Решение об этом самостоятельно принимают органы государственной власти соответствующих публично-правовых образований, основываясь на федеральном опыте.

В то же время цели многих государственных программ, разработанных как на федеральном, так и региональном уровнях, по мнению различных авторов, в том числе и аудиторов контрольных органов, не конкретизированы, что впоследствии затрудняет оценку их достижения, а поставленные задачи не всегда необходимы и достаточны для обеспечения достижения цели. Установленные же показатели эффективности на самом деле не позволяют судить о достижении цели, ради которой была разработана та или иная программа [4, с. 17]. Проводимые контрольными органами экспертизы реализуемых государственных программ показывают, что зачастую достижение цели госпрограммы не обеспечивается ни одной из задач, а многие задачи, в свою очередь, не связаны с достижением какой-либо из поставленных целей.

К одной из российских особенностей формирования государственной программы относится проблема выстраивания жесткой логической связи между ее иерархически расположенными уровнями. На необходимость разработки единой методологии формирования государственных программ регионов и муниципалитетов, обеспечивающей их увязку с государственными программами Российской Федерации в части целей, задач и индикаторов, указывали различные авторы [3–5]. Можно согласиться со многими из них, что реальная практика применения программного подхода не только в России, но и в других странах, сопряжена с рядом методологических и институциональных проблем [6, с. 147].

Наибольший исследовательский интерес, по нашему мнению, представляет непосредственно сфера, где осуществляется управление общественными финансами, т.е. сфера, которой, с учетом

возложенных на нее стратегически важных функций, следует находиться в авангарде процессов развития программного бюджетирования, демонстрируя как высокое качество подготовки программ, так и наличие обширных компетенций в области программного бюджетирования.

## Методология исследования

### Методологический аппарат исследования

В качестве объекта исследования в данной работе выбраны государственные программы сферы управления финансами на уровне субъекта РФ (далее — госпрограммы).

Предметом исследования являются методологические подходы к оценке качества подготовки госпрограмм.

Целью исследования является разработка *методологии* оценки качества госпрограмм, основанной на поддержании *принципа целевой декомпозиции*.

Декомпозиция цели — это процесс каскадирования (разложения) стратегии и целей для каждого уровня организации от самого высокого до самого низкого. Принцип целевой декомпозиции или в другой формулировке — принцип каскадирования — это иерархический принцип построения системы целеполагания.

Принцип целевой декомпозиции госпрограммы представляет собой единство принципов *внешней* и *внутренней* целевой декомпозиции программы.

Внешняя целевая декомпозиция госпрограммы — это принцип, где цель каждого нижестоящего уровня в иерархии управления должна сохранять свою природу, сущность, задаваемую *целью системы* более высокого уровня, но с отличиями в масштабах и зонах действия. *Декомпозиция* в данном случае понимается, как иерархическое деление системы управления на подсистемы низшего уровня. В данном исследовании региональный уровень как институциональная единица исследуется автономно, но с учетом согласования целей выбранной для анализа системы управления с целями систем верхнего (федерального и общегосударственного) уровня. К системам низшего уровня иерархии относятся муниципальный уровень, а также хозяйствующие единицы, их структурные подразделения и исполнители, но эти уровни в данном исследовании не рассматриваются.

Внутренняя целевая декомпозиция госпрограммы — это принцип, где во внутренней логической иерархии формализованной стратегии госпрограм-

мы «цель → задачи → подпрограммы → мероприятия» сохраняются своя природа и сущность, заданная *целью системы*, но с отличиями в зонах действия. *Декомпозиция* в данном случае понимается как иерархическое деление понятий программно-целевого метода «высшего уровня» на понятия «низшего уровня» (цели, задачи, подпрограммы, мероприятия).

### Нормативные документы, регулирующие порядок разработки государственных программ на региональном уровне

Основные требования к разработке проектов государственных программ и подготовке отчетов о ходе их реализации и оценке представлены в Методических указаниях<sup>1</sup>.

Для описания основных понятий в исследовании использовались определения Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>2</sup> и Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации<sup>3</sup> (далее — Порядок разработки).

Руководствуясь положениями Порядка разработки, субъекты РФ разрабатывают и утверждают собственные, региональные порядки разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ. В данном исследовании в качестве основного документа, описывающего требования к государственным программам регионов, использовался проект типового порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации<sup>4</sup>.

Кроме этого, для проведения исследования также применялись отдельные положения Методических

<sup>1</sup> Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

<sup>4</sup> Типовой порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации и методические рекомендации к нему (проект). Министерство финансов Российской Федерации. URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=120201](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=120201) (дата обращения: 23.11.2018).

указаний по разработке национальных проектов (программ)<sup>5</sup>.

### Подходы к оценке качества поддержания принципа декомпозиции целей

Анализ качества подготовки программ и оценка качества поддержания принципа декомпозиции целей в государственных программах субъектов РФ осуществлялось поэтапно:

Этап 1. Справочники. Ввиду значительного количества схожих по смыслу формулировок возникла необходимость в нормализации наименований целей, задач, подпрограмм и целевых индикаторов. По каждой группе основных параметров сформированы отдельные справочники.

Этап 2. Разработка модели дерева целей госпрограммы осуществлялась на основании полученных данных на этапе 1 и анализа требований, предъявляемых к подготовке государственных программ, указанных в нормативно-правовых и методических документов (указанных в разделе 1.2).

Декомпозиция целей госпрограммы строится через четыре уровня:

- цели государства;
- цели региона;
- цели сферы управления финансами региона;
- задачи системы управления финансами.

Этап 3. Оценка соответствия госпрограмм регионов принципу целевой декомпозиции осуществлялась посредством использования критериев оценки:

- 1) качества формулировки наименования госпрограммы;
- 2) качества постановки цели;
- 3) качества формализации задач;
- 4) качества выбора целевых индикаторов.

### Источники и методы отбора данных для проведения логико-содержательного анализа

К одному из эффективных методов, позволяющих повысить качество программных документов путем выявления типичных ошибок и неточностей в их формулировках, за которыми нередко кроются серьезные логические ошибки, следует отнести логико-содержательный анализ. Данный метод строится на «интервьюировании текста», т.е. изучение текстовых фрагментов, и позволяет ответить на за-

ранее поставленный вопрос и тем самым присвоить переменной определенное значение<sup>6</sup>.

В данном исследовании в качестве переменной выступает принцип декомпозиции цели, которая получает значение качества поддержания принципа декомпозиции цели.

Логико-содержательный анализ по своей природе близок к контент-анализу, однако не требует репрезентативной выборки текстов и сложных математических расчетов встречаемости переменных<sup>7</sup>. В работе [7] предпринимаются некоторые шаги по созданию отдельной теории контент-анализа путем включения в нее различных контекстуальных переменных программ, которые влияют на связь управления и эффективности, в том числе и такой переменной, как степень ясности и согласованности целей.

Процедура логико-содержательного анализа по К.В. Харченко предусматривает шесть ключевых блоков [8, с. 2]:

1. Наименование программы и ее внешний контекст.
2. Идентификация объекта регулирования.
3. Цель программы.
4. Задачи программы.
5. Мероприятия программы.
6. Показатели и ожидаемые результаты.

При проведении логико-содержательного анализа исследователю необходимо создать наилучшую конструкцию исследования путем точного и внимательного планирования, изучив существующие обстоятельства и определив доступные ресурсы [9, с. 8]. В качестве подобного «открытого ресурса» для проведения нашего исследования выступила сеть Интернет. Для создания полной и объективной картины о содержании программ управления финансами был осуществлен контекстный поиск по ключевым словам: *наименование региона + программа управления финансами*.

Результаты поиска представлены в форме подпрограмм (г. Москва и г. Севастополь). У трех регионов: г. Санкт-Петербург, Приморский край и Тюменская область обнаружить открытые данные с программами (подпрограммами) сферы управления финансами не представилось возможным.

<sup>6</sup> Логико-содержательный анализ целевых программ. Сборник научных работ молодых ученых. Харченко К.В., ред. М.: АЛЫПЕРИЯ; 2012. С. 96.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>5</sup> Утверждены постановлением Правительства РФ от 04.06.2018 № 4072п-П6.

### Дерево целей сферы управления финансами на региональном уровне

Использование метода дерева целей для формулы программно-целевого планирования в виде логической цепочки «цели — пути — средства — организация исполнения» может повысить прозрачность структуры целей и представить ее в такой форме, которая смогла бы внести порядок в совокупность связей и отношений между частями целого, необходимых для достижения цели [10, с. 75].

Традиционный подход к построению дерева целей состоит в разделении основной цели на подцели, где части или элементы целого располагаются в порядке от высшего к низшему, т.е. создают некоторую форму иерархии целей — уровни декомпозиции. Описание иерархии целей для сферы управления финансами на региональном уровне разработано на основании положений Порядка разработки и Методических рекомендаций (см. рисунок) и включает описание:

- целей, заданных в отраслевых документах стратегического планирования РФ;
- целей, определенных положениями федеральных законов, законов субъекта РФ, решений Президента РФ, Правительства РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;
- целей, заданных стратегией социально-экономического развития макрорегионов;
- целей и приоритетов социально-экономического развития субъекта РФ, определенных в стратегии социально-экономического развития субъекта РФ.

### Результаты анализа основных параметров государственных программ регионов

#### Наименование государственных программ

Объект в наименовании программы. Все представленные для анализа госпрограммы имеют наименование. У двадцати пяти госпрограмм (44%) наименование полностью совпадает с наименованием федеральной государственной программы: «Управление государственными финансами». Тринадцать госпрограмм (23%) имеют наименование «Управление государственными финансами и государственным долгом». У двух госпрограмм наименование — «Управление региональными финансами», и у других двух — «Управление фи-

нансами». У всех остальных госпрограмм наименование уникальное.

Исходя из содержательного анализа наименований, в 80 региональных программах в качестве объекта программы выступают *финансы*. В наименовании госпрограммы может присутствовать слова и фразы, указывающие на различную принадлежность финансов (государственные, региональные, общественные, муниципальные).

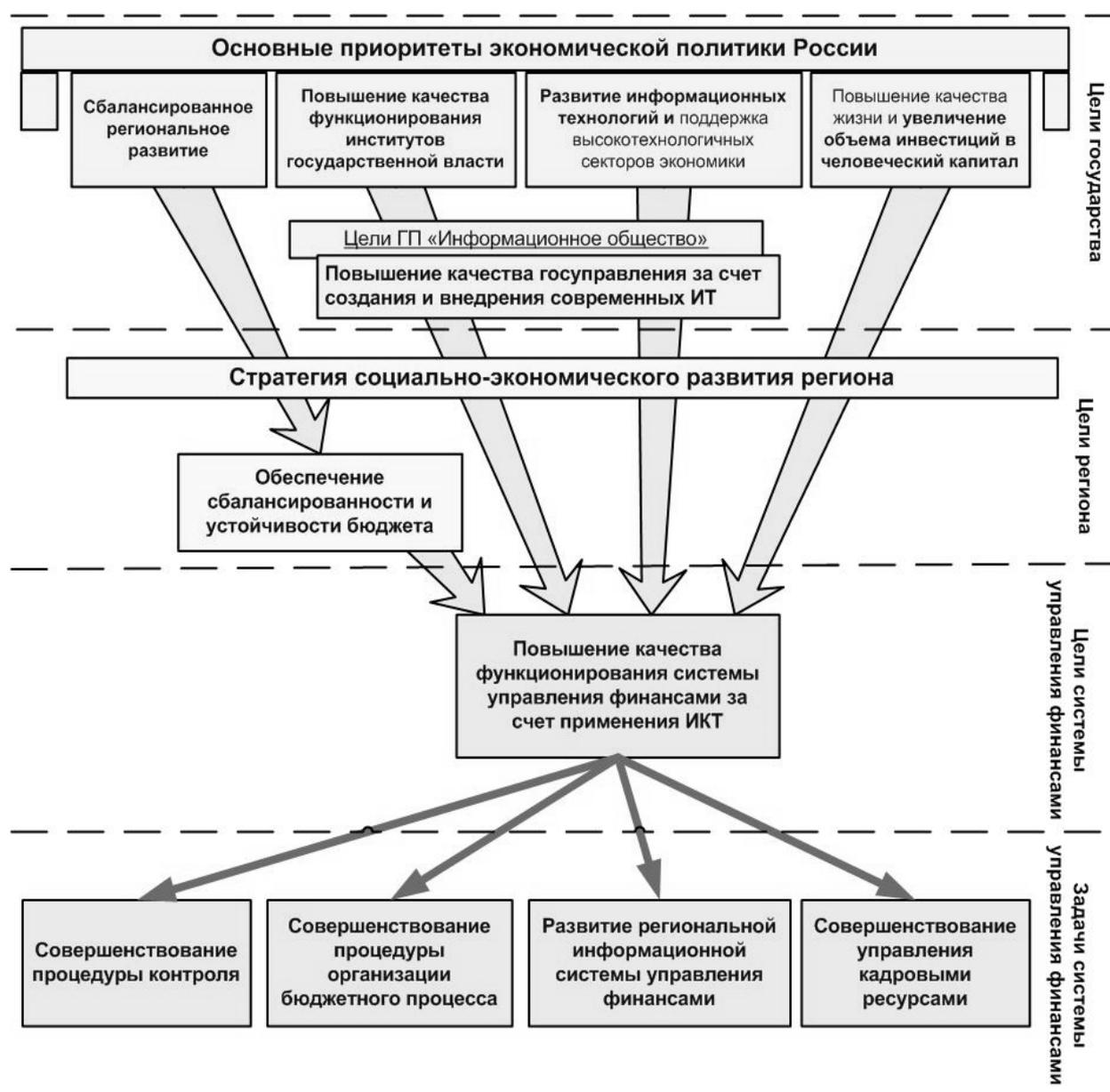
В качестве предмета наименования программ, выбранных для анализа, в основной части программных документов (93%) выступает *управление*. В ряде госпрограмм регионов не удалось установить связь с процессами управления.

Таким образом, в отношении указаний на принадлежность финансов в наименованиях госпрограмм регионов возникают определенные разногласия, связанные в первую очередь с неопределенностью бюджетной терминологии. В нормативном поле необходимо внести ясность в отношении использования в региональных программах терминов «общественные финансы», «государственные финансы» и «региональные финансы»: что в них общего и в чем заключаются различия.

#### Цели государственных программ

Для формирования логической иерархии связи всех «внутренних» элементов программы перво-степенное значение имеет правильное определение цели. Как утверждает американский теоретик организации Чарльз Перроу (Charles B. Perrow), цели могут быть или видениями, или так называемыми официальными целями, которые отличаются чрезвычайно высоким уровнем абстракции и предназначены для общего руководства к действиям [11, с. 80].

Лучшим вариантом, по мнению ряда экспертов, является выбор одной центральной цели, так как множественность целей значительно усложняет структуру программы и повышает риск их пересечения. Порядок разработки также рекомендует для государственных программ формулировать одну цель, которая должна соответствовать приоритетам и целям социально-экономического развития субъекта РФ в соответствующей сфере, установленным в документах стратегического планирования, и определять конечные результаты реализации государственной программы. Такой целью для сферы управления, по нашему мнению, является «Повышение качества функционирования



Модель дерева целей сферы управления финансами / A tree model of financial management objectives

Источник / Source: разработано автором / developed by the author.

системы управления общественными финансами за счет применения ИКТ» (см. рисунок). В то же время результаты анализа показывают, что не во всех регионах выбрана одна цель (см. таблицу), а выбор большинства регионов совпадает с выбором целей на федеральном уровне в государственной программе РФ «Управление финансами и регулирование финансовых рынков».

Общее состояние дел с определением целей государственных программ, относящихся к сфере управления финансами на региональном уровне,

не отличается от уровня подготовки программ по другим направлениям программного бюджетирования:

- в значительном количестве госпрограмм цель сформулирована как *сочетание нескольких целей*, выбор двух и более целей во многих госпрограммах приводит к существенному усложнению структуры программы;
- не все цели госпрограмм определяются как планируемый *конечный результат* решения проблем либо как ожидаемое (планируемое) со-

Таблица / Table

## Цели государственных программ регионов / The objectives of the regions state programs

№	Нормализованное наименование цели / Normalized target name	Количество госпрограмм / Number of state programs	Количество госпрограмм, где одна цель / Number of state program, where 1 goal
1	Обеспечение долгосрочной (среднесрочной) сбалансированности	47	11
2	Повышение эффективности и/или качества управления финансами	41	12
3	Повышение эффективности межбюджетных отношений	13	
4	Повышение эффективности и качества управления госдолгом	11	1
5	Повышение устойчивости бюджетной системы	6	2
6	Повышение бюджетного потенциала	3	
7	Проведение эффективной политики в области управления государственными финансами	3	1

Источник / Source: разработано автором / developed by the author.

стояние дел в сфере управления региональными финансами;

- многие цели сформулированы как задачи по выполнению государственных функций;
- формулировки ряда целей шире ожидаемых конечных результатов;
- некоторые цели сформулированы громоздко, осложнены дополнительными уточнениями в виде описания путей, средств и методов достижения.

Не все выбранные регионами цели соответствуют сфере реализации государственной программы. Так, например стратегическая цель реализации государственной политики в сфере управления государственными финансами в Брянской области состоит в повышении уровня и качества жизни населения, а не в повышении качества или эффективности управления финансами. Сомнительными для сферы управления общественными финансами являются цели по повышению финансовой грамотности населения, по совершенствованию управления земельными ресурсами, проведению земельной политики рационального использования земель и другими целями, имеющими отношение к имуществу субъекта и муниципалитетов.

В целях госпрограмм Тамбовской, Ивановской, Брянской, Амурской областей даны размытые формулировки, допускающие произвольное или неод-

нозначное их толкование. Согласно требованиям к госпрограммам цель должна быть *достижима*, между тем, такие цели, как «обеспечение условий для реализации мероприятий государственной программы в соответствии с установленными сроками и задачами» не может быть *достижима* за период реализации государственной программы. Также следует отметить, что достижение большинства выбранных в госпрограммах целей невозможно проверить, что не обеспечивает выполнения такого требования к программам, как *измеримость*.

#### Формулировки задач

Цели, задачи и индикаторы относятся к основным параметрам государственной программы. Следует заметить, что задача государственной программы является ее подцелью, частью цели (второй уровень целей). Задача государственной программы во многих случаях можно рассматривать и как цель подпрограммы.

Между тем как показывает анализ, в госпрограммах Смоленской и Московской областей и города Москвы задачи не формализованы. Кроме этого, наибольшей популярностью в регионах пользуются задачи, направленные на повышение эффективности межбюджетных отношений с местными бюджетами и на повышение качества управления муниципальными финансами. Значительное коли-

чество госпрограмм содержат задачи, которые дублируют поставленные цели, также следует обратить внимание на выбранные в регионах цели, имеющие отношение к «верхнему» уровню.

Формулировки «снижение производственного травматизма и профессиональной заболеваемости работников организаций, расположенных на территории области», «обеспечение стабильного функционирования резервного фонда на непредвиденные расходы», «обеспечение эффективной деятельности министерства финансов области по реализации государственной программы», «проводить взвешенную и предсказуемую бюджетную и налоговую политику», «повышение качества и доступности предоставляемых государственных услуг (выполняемых работ)» в целом не коррелируются с целями в сфере управления финансами.

### Наименование подпрограмм

Согласно Методическим рекомендациям, подпрограмма госпрограммы — это комплекс взаимосвязанных по целям, срокам и ресурсам мероприятий, выделенный исходя из масштаба и сложности задач, решаемых в рамках государственной программы. Следуя рекомендациям, предложенных Министерством экономического развития РФ, можно заключить, что подпрограмма является неотъемлемой частью государственной программы и формируется с учетом согласованности основных параметров подпрограммы и государственной программы. Наилучшим считается вариант, когда одной задаче государственной программы соответствует одна подпрограмма, направленная на ее реализацию.

В то же время анализ нормализованного вида наименований подпрограмм госпрограмм регионов показал, что часть наименований дублируют цели госпрограмм, часть относится к более высокому уровню целевой декомпозиции, а в некоторых госпрограммах регионов (республики Кабардино-Балкария, Коми, Марий-Эл, Белгородская, Ивановская, Калужская, Кировская, Костромская, Московская области и др.) подпрограммы отсутствуют.

### Целевые показатели (индикаторы)

Ожидаемые результаты реализации государственной программы согласно требованиям нормативно-методических документов должны указываться в виде качественных и количественных характеристик основных ожидаемых (планируемых)

конечных результатов (изменений, отражающих эффект, вызванный реализацией государственной программы) с описанием конкретных завершённых событий (явлений, фактов), позволяющих однозначно оценить результаты реализации государственной программы, а также значений показателей на последний год реализации государственной программы и их динамики.

На предварительном этапе было выявлено, что ряд госпрограмм не содержат целевых показателей (индикаторов): Кировская, Костромская, Курская, Московская, Омская, Саратовская области и город Москва. По одному целевому показателю содержат госпрограммы республик Карелия, Северная Осетия — Алания и Крым, Астраханской, Владимирской и Калининградской областей, что не позволяет, по нашему мнению, полноценно характеризовать успешность реализации государственной программы.

Не все методики расчета показателей обеспечивают сопоставимость показателей, отражающих наблюдаемые явления, объекты, процессы или их свойства. При этом лишь некоторые алгоритмы формирования показателей представляют собой методику количественного (формульного) исчисления показателя. Также во многих методиках госпрограмм пояснения к показателям не содержат подробных рекомендаций по сбору, обработке и интерпретации значений.

Лишь в некоторых госпрограммах, например Новосибирской области, можно идентифицировать комплексную систему показателей, обеспечивающую возможность проверки и подтверждения достижения целей и решения задач, поставленных в государственной программе.

В целом в программах выявлено значительное количество показателей, которые невозможно использовать для оценки ввиду того, что они не могут *количественно характеризовать* ход и прогресс реализации госпрограмм. Например, «наличие выверки», «наличие ежегодной оценки», «наличие утвержденного перечня», «соблюдение ограничений», «проведение оценки качества» и т.п.

Показатели с глаголами «перечисление», «проведение», «предоставление» и т.п. не очевидным образом характеризуют прогресс в достижении цели, а использование фраз «повышение эффективности», «соблюдение сроков» и т.п. указывает на очевидную желаемую тенденцию изменения значений параметров.

Показатели «охват бюджетных ассигнований», «отсутствие просроченной задолженности», «предоставление проекта закона» и т.д. не отвечают требованиям *сопоставимости*. По таким показателям невозможно осуществить непрерывное накопление данных и обеспечить их сопоставимости за отдельные периоды.

Кроме этого, также некорректно сформулированы такие показатели госпрограмм, как: «установление на местности границ региона»; «доля граждан, охваченных мероприятиями Программы»; «запланированный объем резервного фонда»; «формирование областного бюджета в программной структуре» и т.п.

Следует обратить внимание на показатели, связанные с подготовкой кадров. Несмотря на то что именно от качества подготовки специалистов зависит качество управления в сфере общественных финансов, в регионах этому направлению не уделяется значительного внимания. Лишь в Карачаево-Черкесской Республике и Тульской области связали повышение эффективности управления с повышением квалификации специалистов.

Также в регионах недостаточно оценивают возможности автоматизации в процессах повышения эффективности и качества управления. Всего регионов, использующих показатели по данному направлению, — двенадцать. Несмотря на то что логико-математическая модель всех используемых программных средств в управлении бюджетным процессом строится на основании единой методологии (разработчиком которой является Министерство финансов РФ), у каждого региона описаны свои, индивидуальные показатели. При этом измеряться могут как этапы бюджетного процесса, так и отчеты, модули, муниципальные образования, распорядители и получатели средств.

Одними из наиболее важных показателей для сферы управления финансами в условиях применения информационных технологий являются *затраты* и *время*. Показатели, связанные с затратами на информационный процесс, не описаны ни в одной из программ. Пять программ в основном описывают параметры, связанные со сроками предоставления регламентированной отчетности, что в совокупности с оценкой качества предоставляемой отчетности, по нашему мнению, является ключевым индикатором качества информационного процесса управления финансами.

В то же время такой показатель, выбранный Новосибирской областью, как «доля платежных документов, срок санкционирования которых составляет не более двух дней», указывает на крайне важный индикатор времени прохождения финансовых средств через систему перераспределения финансов.

## Заключение

В течение последних двух десятилетий ни одна сфера государственного управления не претерпела таких глубоких преобразований, как управление общественными финансами, где было сломано уже немало «копий» на переходе от сметного финансирования к управлению результатами. Концепция внедрения государственных программ изначально задумывалась как инструмент повышения эффективности государственного управления в целом. В то же время, несмотря на формально свершившийся в 2016 г. переход регионов на программный формат, говорить о достижении поставленных целей и соблюдении программных принципов пока преждевременно.

В целом анализ указывает на низкое качество подготовки госпрограмм в сфере управления финансами на уровне регионов России. Связано это, по нашему мнению, в первую очередь с недостаточно развитыми компетенциями в области программного бюджетирования. В цепочке подготовки и согласования текста госпрограмм заняты финансовые и экономические органы субъекта РФ, его представительный и контрольный органы. Слабые знания у лиц, ответственных за подготовку программ в сфере управления финансами, — это вдвойне проблема для региона, так как эти же лица принимают участие в подготовке программ для всех других направлений программного бюджетирования (сферы образования, здравоохранения и т.п.).

Реализация большинства из проанализированных госпрограмм, как показал анализ их содержания, в принципе не может привести к повышению результативности или эффективности использования бюджетных средств. Часть регионов вообще не предприняли меры к подготовке и принятию госпрограмм по управлению финансами, проигнорировав требования и рекомендации федерального законодательства о переходе на программное бюджетирование. В то же время следует обратить внимание и на объективные сложности, с которыми сталкиваются многие финансовые органы регионов

как ответственные исполнители программ при выборе целей и при установлении сквозных индикаторов, характеризующих функционирование среды управления финансами региона.

По своей сущности госпрограммы сферы управления финансами относятся к группе «административных программ», которые обслуживают другие программы групп «оказание услуг населению» и «разрешающие программы». Ряд авторов [12, 13] считает, что административные программы не следует увязывать со стратегическими итогами деятельности ведомства. Изучив позицию [14], где бюджетный механизм рассматривается через междисциплинарную науку — сервисологию, поддерживаем мнение авторов и считаем, что сферу управления финансами необходимо отнести к группе сервисных институтов. В рамках подобного типа сервиса в основном обрабатываются многочисленные транзакции, связанные с распределительной и контрольной деятельностью системы управления финансами, а также с обработкой информации о финансово-хозяйственной деятельности учреждений и формированием отчетности.

Необходимо заметить, что большинство инициатив по совершенствованию государственного управления в зарубежных странах за последние полвека базировались на различных подходах к измерению результатов или производительности. На основе подобных подходов к организации труда можно выделить определенную группу задач в сфере управления финансами, которым характерна исключительно *процессная деятельность*, т.е. деятельность, связанная непосредственно с прохождением этапов бюджетного процесса. Подобная рутинная деятельность регулируется законодательными актами и состоит из регламентированных процедур: планирования, исполнения, контроля, ведения учета и подготовки отчетности, которые выполняются за счет типовых операций циклического характера, состоящих из простых функций, обладающих ясными и однозначными результатами [15, с. 9].

Задачи второго типа в сфере управления финансами имеют дело с *проектной деятельностью*, т.е. с перестройкой системы управления и принципиальными изменениями в ней [16, с. 10]. Необходимость таких задач возникает в процессе функционирования системы управления финансами в связи с существенными изменениями внешних условий. Под внешними условиями следует понимать и изменение законодательства, и развитие

информационно-коммуникационных технологий, которые из года в год все активнее внедряются в процессы управления, с одной стороны, снижая трудоемкость в обработке первичной информации, а с другой — значительно усложняя процесс управления развитием управляющих систем в различных отраслях.

Таким образом, если принять во внимание, что программно-целевая структура управления носит временный характер и существует только в рамках реализации краткосрочных и среднесрочных программ или проектов, то подобный подход не может полноценно использоваться в сфере управления финансами. Поэтому наиболее целесообразно использовать программный метод для проектной деятельности в сфере управления финансами.

Для процессной деятельности наиболее действенным подходом, получившим широкое признание в бизнес-среде, должно стать управление затратами как регламентированный процесс целенаправленного формирования затрат по их видам, местам и носителям при постоянном контроле и стимулировании их уменьшения. При таком подходе в эффективности *процесса* управления финансами можно выделить две измеримые составляющие: техническую и экономическую эффективность. *Техническую эффективность процесса управления финансами* следует определять степенью достижения целей деятельности в условиях поддержания принципа целевой декомпозиции. *Экономическую эффективность процесса управления финансами* необходимо определять как отношение объемов предоставленных информационно-сервисных услуг к стоимости объемов привлеченных для этого ресурсов.

Как показывают результаты проведенного исследования, реализация программного подхода для такой специфичной функции, как управление финансами, на практике оказалась труднореализуемой. Принимая во внимание качество разработки программ в субъектах РФ, можно заключить, что применяются они пока формально и изучать вопросы качества их исполнения пока преждевременно. Для повышения эффективности функционирования системы управления общественными финансами необходимо разрабатывать специальные модели бюджетирования, ориентированные на специфику управления расходами, связанными как с функциями по организации бюджетного процесса, так и учета затрат и времени обработки транзакций по центрам ответственности.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Тулякова И. В. Оценка эффективности государственных программ: проблемы и перспективы. *Финконтроль*. 2017;(4):15–17. URL: <http://rufincontrol.ru/article/332551/> (дата обращения: 25.11.2018).
2. Moynihan D., Beazley I. Toward next-generation performance budgeting: Lessons from the experiences of seven reforming countries. Washington, DC: The World Bank; 2016. 182 p. DOI: 10.1596/978-1-4648-0954-5
3. Симонова Н. Ю. Государственные программы как элемент формирования программного бюджета. *Наука о человеке: гуманитарные исследования*. 2014;(3):50–57.
4. Запорожан А. Я. Проблемы формирования государственных программ. *Управленческое консультирование*. 2016;(7):51–61.
5. Бушмин Е. В. Программное будущее российского бюджета. *Федерализм*. 2014;(4):7–20.
6. Шаш Н. Н., Бородин А. И., Татуев А. А. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политики России. *Terra economicus*. 2013;11(4-2):145–152.
7. O'Toole L. J., Jr., Meier K. J. Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015;25(1):237–256. DOI: 10.1093/jopart/muu011
8. Харченко К. В. Логико-содержательный анализ как инструмент оценки муниципальных программ. *Муниципальная власть*. 2008;(5):50–54.
9. Bengtsson M. How to plan and perform a qualitative study using content analysis. *NursingPlus Open*. 2016;2:8–14. DOI: 10.1016/j.npls.2016.01.001
10. Лукьяненко З. Б., Югова Н. В. Программно-целевой метод в государственном управлении бюджетной сферой. *Ars Administrandi. Искусство управления*. 2014;(2):72–78.
11. Christensen T., Lægreid P., Roness P. G., Røvik K. A. Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth. Abingdon, New York: Routledge Publ.; 2007. 191 p.
12. Каратаева Г. Е., Фесик С. В. Государственные программы как инструмент реализации бюджетной политики. *Инновационное развитие экономики*. 2014;(6):64–70.
13. Афанасьев М. П., Алехин 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):5–18.
14. Рожков Ю. В., Соломко М. Н. Управление общественными финансами и сервисная концепция государства. *Экономика и предпринимательство*. 2015;(12-1):1168–1173.
15. Clark I. D., Swain H. Distinguishing the real from the surreal in management reform: Suggestions for beleaguered administrators in the government of Canada. *Canadian Public Administration*. 2005;48(4):453–477. DOI: 10.1111/j.1754-7121.2005.tb01198.x
16. Губко М. В. Математические модели оптимизации иерархических структур. М.: Ленанд; 2006. 264 с.

## REFERENCES

1. Tulyakova I. V. Evaluation of the effectiveness of state programs: Problems and prospects. *Finkontrol'*. 2017;(4):15–17. URL: <http://rufincontrol.ru/article/332551/> (accessed on 25.11.2018). (In Russ.).
2. Moynihan D., Beazley I. Toward next-generation performance budgeting: Lessons from the experiences of seven reforming countries. Washington, DC: The World Bank; 2016. 182 p. DOI: 10.1596/978-1-4648-0954-5
3. Simonova N. Yu. State programs as an element of formation of the program budget. *Nauka o cheloveke: gumanitarnye issledovaniya = The Science of Person: Humanitarian Researches*. 2014;(3):50–57. (In Russ.).
4. Zaporozhan A. Ya. Problems of state programs forming. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie = Administrative Consulting*. 2016;(7):51–61. (In Russ.).
5. Bushmin E. V. Programs as a future of the Russian budget. *Federalizm = Federalism*. 2014;(4):7–20. (In Russ.).
6. Shash N. N., Borodin A. I., Tatuev A. A. Problems of transition to the program budget: New challenges of the budget policy of Russia. *Terra economicus*. 2013;11(4-2):145–152. (In Russ.).
7. O'Toole, L. J., Jr., Meier K. J. Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015;25(1):237–256. DOI: 10.1093/jopart/muu011
8. Kharchenko K. V. Logical and substantive analysis as a tool for evaluating municipal programs. *Munitsipal'naya vlast'*. 2008;(5):50–54. (In Russ.).

9. Bengtsson M. How to plan and perform a qualitative study using content analysis. *NursingPlus Open*. 2016;2:8–14. DOI: 10.1016/j.npls.2016.01.001
10. Luk'yanenko Z.B., Yugova N.V. The program-target method in the public administration of the budget sphere. *Ars Administrandi. Iskusstvo upravleniya = Ars Administrandi. The Art of Management*. 2014;(2):72–78. (In Russ.).
11. Christensen T., Læg Reid P., Roness P.G., Røvik K.A. Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth. Abingdon, New York: Routledge Publ.; 2007. 191 p.
12. Karataeva G.E., Fesik S.V. Government programs as a tool for implementing fiscal policy. *Innovatsionnoe razvitie ekonomiki = Innovative Development of Economy*. 2014;(6):64–70. (In Russ.).
13. Afanas'ev M.P., Alekhin B.I., Kravchenko A.I., Kradinov P.G. *Akademiya byudzheta i kaznacheistva Minfina Rossii. Finansovyi zhurnal*. 2010;(3):5–18. (In Russ.).
14. Rozhkov Yu.V., Solomko M.N. Public finance management and service concept of the state. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*. 2015;(12–1):1168–1173. (In Russ.).
15. Clark I.D., Swain H. Distinguishing the real from the surreal in management reform: Suggestions for beleaguered administrators in the government of Canada. *Canadian Public Administration*. 2005;48(4):453–477. DOI: 10.1111/j.1754–7121.2005.tb01198.x
16. Gubko M.V. Mathematical models of optimization of hierarchical structures. Moscow: Lenand; 2006. 264 p. (In Russ.).

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Роман Валерьевич Ерженин** — кандидат экономических наук, генеральный директор НПЦ ГОСУЧЕТ, Москва, Россия  
rerzhenin@gmail.com

### ABOUT THE AUTHOR

**Roman V. Yerzhenin** — Cand. Sci. (Econ.), General Director, SPC GOSUCHET, Moscow, Russia  
rerzhenin@gmail.com

*Статья поступила 26.12.2018; принята к публикации 25.04.2019.*

*Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.*

*The article was received 26.12.2018; accepted for publication 25.04.2019.*

*The author read and approved the final version of the manuscript.*