

pISSN 2073-1477
eISSN 2311-8733

Устойчивое развитие регионов

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ – ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ НА МЕЗОУРОВНЕ: АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ПРАКТИКИ РЕАЛИЗАЦИИ

Борис Георгиевич ПРЕОБРАЖЕНСКИЙ

доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой экономики, финансов и менеджмента,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ (филиал РАНХиГС),
Воронеж, Российская Федерация
b.preb@bk.ru
<https://orcid.org/0000-0002-5776-5501>
SPIN-код: 6900-7243

История статьи:

Рег. № 580/2020
Получена 12.10.2020
Получена в
доработанном виде
26.11.2020
Одобрена 04.12.2020
Доступна онлайн
14.01.2021

УДК 33.332.1

JEL: R10, R58

Ключевые слова:

государственная
программа, социально-
экономическое
развитие, регион,
мезоэкономика,
уровень жизни

Аннотация

Предмет. Процессы формирования и реализации государственных программ на мезоуровне.

Цели. Обоснование требований, принципов и особенностей формирования государственных программ развития регионов, анализ и оценка практики их реализации.

Методология. Использованы методы селективного анализа, обобщения, системного и логико-структурного подходов.

Результаты. Выявлены позитивные и критические аспекты реализации государственных программ. Сформулированы аргументированные предложения по устранению «издержек» в разработке и реализации программ.

Выводы. Необходимо обеспечить релевантность государственных программ целям и задачам стратегии социально-экономического развития на мезоуровне. Требуется расширение сферы имитирования апробированных в практике управления инструментов формирования и реализации программ, а также соблюдение критериальных требований и учет особенностей разработки программ.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2020

Для цитирования: Преображенский Б.Г. Государственные программы – инструмент управления социально-экономическим развитием на мезоуровне: анализ и оценка практики реализации // Региональная экономика: теория и практика. – 2021. – Т. 19, № 1. – С. 23 – 54.
<https://doi.org/10.24891/re.19.1.23>

Введение

Развитие социально-экономических систем на мезоуровне происходит в векторе экономического развития макросистемы, однако региональная

политика в сфере программирования процессов устойчивого развития не сфокусирована на устранении секторальных диспропорций в развитии экономики регионов, на сбалансированном развитии мезоэкономических систем с учетом их имманентных особенностей, что может привести к «разрыву» в согласовании макро- и мезоэкономических целей. Этот постулат принимается в исследованиях реальной практики развития как потенциальный ситуационный фактор. Анализируя результаты исследований, проведенных Центральным экономико-математическим институтом РАН, Г.Б. Клейнер [1] тоже приходит к выводу о необходимости учета особенностей мезоэкономических систем, функционирующих по иным законам, чем микроэкономические.

Особую актуальность в данном аспекте приобретает проблема разработки адекватного современной макроэкономической ситуации механизма управления устойчивым развитием экономики регионов при условии обеспечения социальной стабильности. Обострение этой проблемы обусловлено вызовами внутренней и внешней среды, сформировавшимися под воздействием латентных негативных тенденций в региональном развитии, требующих адекватных решений органов государственной власти на мезоуровне. Необходимость сохранения и усиления устойчивости развития региональных экономик в условиях нарастания внутрисистемных противоречий и возникновения конфликтов экономических интересов субъектов хозяйствования в агрессивной конкурентной среде актуализирует проблему поиска и разработки эффективных инструментов управленческого воздействия. Одним из альтернативных инструментов управления социально-экономическим развитием на мезоуровне является программирование в контексте разработки и реализации программ. Заметим, что условие релевантности целей государственных программ стратегическим задачам регионального социально-экономического развития связано с выбором объективно приемлемых критериев и методов оценки эффективности принимаемых органами государственной власти решений по формированию и реализации программ.

В условиях экосистемного кризиса, вызванного негативным воздействием вирусной пандемии, и, как следствие, обострения проблемы реализации национальных проектов роль и значение государственных программ как инструментов управления развитием регионов резко возрастают, поскольку формат их разработки интегрирует все инструменты реализации целей и задач государственной политики в сфере социально-экономического развития на макро- и мезоуровне, а также определяет их ключевую роль в системе финансового стратегирования.

Оценка устойчивого сбалансированного развития регионов в контексте разработки и реализации государственных программ на мезоуровне является предметом исследований многих российских ученых, в частности, П.С. Звягинцева¹, Г.Б. Клейнера, М.А. Рыбачук [2], Т.Н. Конченковой, С.А. Шанина², О.С. Приходченко [3], В.А. Эковой, О.Н. Максимовой, Н.И. Ломакина [4]. Анализ и обоснованию применяемого инструментария оценки эффективности государственных программ посвящены исследования Ф. Джойса³, Т.К. Гомановой [5], Е.Ю. Евстафьевой [6], Е.А. Желудева [7], В.Н. Лексина, Б.Н. Порфирьева [8], Н.Ю. Терентьевой [9], И.В. Туляновой⁴ и других, взгляды которых на эффективность реализации программ различаются. Однако в целом методологической платформой исследований российских ученых является Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации⁵.

Методология исследования

Методология исследования базируется на селективном анализе и системной оценке практики реализации государственных программ в целях определения проблем, препятствий и возможностей для устойчивого развития регионов. Структурированное исследование связано с выявлением позитивных и негативных аспектов существующих практик реализации программ и идентификацией причинно-следственных связей между программными компонентами. Оценка результатов реализации программ основана на логико-структурном подходе к анализу статистических данных и принципе бенчмаркетинга.

¹ *Звягинцев П.С.* Государственные программы как инструмент управления социально-экономическим развитием России. В кн.: *Россия: тенденции и перспективы развития*. М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2018. С. 54–58. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennye-programmy-kak-instrument-upravleniya-sotsialno-ekonomicheskim-razvitiem-rossii/viewer>

² *Конченкова Т.Н., Шанин С.А.* Проблемы реализации государственных программ: оценка и практика применения. В кн.: *Проблемы и механизмы оценки эффективности системы государственного и муниципального управления: теория и практика: сборник тезисов докладов и статей международной научно-практической конференции российских и зарубежных университетов и РЭУ им. Г.В. Плеханова при участии представителей государственных и муниципальных органов власти*. М.: Третьяковъ, 2016. С. 138–140.

³ *Джойс Ф.* Информированное бюджетирование в США: эволюционный подход // *Бюджет*. 2014. № 1. С. 84–91. URL: <http://bujet.ru/article/241973.php>

⁴ *Тулянова И.В.* Оценка эффективности государственных программ: проблемы и перспективы // *Финконтроль*. 2017. № 4. С. 25–28. URL: <http://rufincontrol.ru/article/332551/>

⁵ Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588). URL: <https://base.garant.ru/198991/>

Обсуждение проблемы формирования государственной программы в контексте учета особенностей и требований

Для осмысления и понимания характерных черт и особенностей процесса реализации государственных программ необходимо рассмотреть генезис их структуры, особенности и сущность требований к формированию, установленных в нормативном порядке.

В контексте программно-целевого метода управления социально-экономическим развитием программа регионального развития является, по утверждению В.Я. Любовного и соавторов [10], его инструментом. В этом аспекте при формировании государственных программ должны учитываться следующие особенности и требования:

- индикативный формат программ, сущность которого состоит в том, что в реальной практике программирования «жесткие» ограничения на целевые ориентиры для основных индикаторов нецелесообразны;
- системный формат целей и задач программы для решения комплекса проблем с учетом гетерогенности видов экономической деятельности и неравномерности развития экономической и социальной сфер муниципальных образований;
- вариативный формат, предусматривающий концентрацию ресурсов (концентрированная диверсификация) на развитии видов экономической деятельности, обеспечивающих высокие темпы роста экономики региона;
- сфокусированность на формировании приоритетных зон регионального развития;
- иерархичность целевой структуры программы;
- императивный формат применения норм, правил и стандартов, оптимизирующих расходы бюджетных и внебюджетных средств;
- превентивный формат, предусматривающий формирование упреждающих мер на основе прогнозных оценок возможных рисков и причин возникновения проблемных ситуаций;
- ориентация на прогноз ожидаемых эффектов, в том числе экстерналий, соответствующих поставленным задачам, за счет (результатов) использования эффекта мультипликатора и синергетического эффекта;

– подотчетность двойственного характера, то есть отчет о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственных программ в контексте деятельности органов исполнительной власти – ответственных исполнителей и в формате общественного контроля (например, в виде экспертного заключения Общественного совета по экономическому развитию региона).

К требованиям, учитываемым при формировании государственных программ, также следует отнести соблюдение указанных в статье Ю.В. Евдокимовой [11] таких принципов, как учет стратегических целей социально-экономического развития и показателей достижения этих целей; охват сфер социально-экономического развития и бюджетных средств.

Перечисленные особенности и требования полностью или частично должны учитываться при разработке и в процессе реализации государственных программ на мезоуровне. На этапе целеполагания в рамках новой программной политики региональных властей должны соблюдаться, с учетом рекомендаций, сформулированных Ф.А. Гуртуевой [12], следующие требования к целям программы:

- специфичность (соответствие целей компетенциям государственных заказчиков программы);
- достижимость (в формате потенциальной реальности);
- измеримость (в контексте проверки достижения);
- временная «привязка» к установленным срокам и этапам реализации программы.

Данный перечень требований целесообразно дополнить верифицируемостью (оценкой достоверности и проверкой правильности постановки целей); инновационностью целей реализации программ.

Для формулирования цели необходимо использовать концепцию SMART: цели должны быть конкретными (specific), измеримыми (measurable), достижимыми (achievable), реалистичными (realistic), ограниченными во времени (timed bound). Соответствие (релевантность) целей этим требованиям является одним из императивных условий при разработке программ. Другим, не всегда очевидным, условием является ориентация на политические цели в экономике, обозначенные в соответствующих законодательных актах, и применение административных правил и

процедур, утвержденных органами исполнительной власти для разработки и реализации государственных программ.

Уровень и своевременность реализации, полнота и комплексность мероприятий – необходимое, но все же недостаточное условие для достижения программных целей. Важным концептуальным условием эффективной реализации программ является управление в соответствии со структурой согласованных целей, экономических интересов и ценностных ориентаций, сфокусированное на создании и реализации программного партнерства на основе принципов солидарной ответственности на уровне ответственных исполнителей (органов исполнительной власти) и принципа распределенной ответственности на уровне субъектов. Предполагаем, что данный управленческий подход, сфокусированный на формировании «цепочек» и зон ответственности в программном пространстве, соответствует гипотезе, выдвинутой М.П. Афанасьевым и Н.Н. Шаш [13]. Кроме того, координация деятельности исполнителей в ходе реализации программы должна находиться в фокусе операционного и аналитического контроля.

Исключительно важным аспектом успешной реализации программ является финансовая устойчивость бюджетного потенциала региона как ключевое условие достаточного ресурсного их обеспечения, что прямо согласуется с одним из критериев оценки обоснованности программ: соответствие между поставленными целями и доступными ресурсами.

Цель и принципы анализа хода реализации государственных программ

Целью анализа хода реализации государственных программ в контексте оценки достигнутых результатов является идентификация их соответствия вектору развития, заданного Стратегией социально-экономического развития субъекта Федерации, и степени достижения плановых значений показателей (индикаторов) эффективности реализации программ.

Анализ должен основываться на принципах экспликации региональной экономики как сложной мезоэкономической системы; сравнительного анализа в динамике и структуре; учета влияния факторов внутреннего экономического пространства, детерминированного субъектами регионального воспроизводственного процесса; учета социальной значимости проектов и программ.

Считаем целесообразным, исходя из оценки устойчивого развития как экономического, социального и экологического императива, дополнить

перечень следующим принципом, предложенным в статье Б.Г. Преображенского, Н.В. Сироткиной⁶: это принцип обеспечения устойчивого развития в формате равноправия по критерию значимости экономической, социальной и экологической компонент программ.

При анализе и оценке хода реализации программ целесообразно применять:

- комплаенс – проверку соответствия внутренним и внешним требованиям (законам, нормам, правилам, стандартам);
- мониторинг – регулярную обратную связь, позволяющую получить информацию о степени достижения программных целей и результатах решения соответствующих задач;
- критериальную оценку – анализ эффективности реализации программ по критерию результативности и показателям продуктивности (ресурсный аспект) и качества управления.

Программные блоки государственных программ Воронежской области

Порядок формирования и реализации государственных программ определен Постановлением правительства Воронежской области от 06.09.2013⁷. Выполнение мероприятий программ осуществляется в соответствии с Планами реализации, которые ежегодно утверждаются исполнительными органами государственной власти Воронежской области – ответственными исполнителями программ.

Достижение стратегической цели социально-экономического развития Воронежской области на долгосрочный период (формирование благоприятной среды для жизни и деятельности человека и развития предпринимательства) обеспечивается за счет реализации 25 государственных программ, распределенных по трем программным блокам в целях структуризации бюджетных расходов исходя из приоритетов государственной политики в сфере реализации программ.

Программный блок «Новое качество жизни» включает 14 государственных программ, реализация которых направлена на создание благоприятных условий жизнедеятельности человека: «Развитие здравоохранения»,

⁶ Preobragenskiy B.G., Sirotkina N.V. The Program of Realization of Regional Policy in the Ecological Sphere. *Archiv EuroECO*, 2014, vol. 2, iss. 2, pp. 123–127.

⁷ Постановление Правительства Воронежской области от 06.09.2013 № 786 «О порядке принятия решений о разработке, реализации и оценке эффективности реализации государственных программ Воронежской области». URL: <http://pravo.minjust.ru:8080/bigs/showDocument.html?id=92F199A9-95FD-4E42-8D3F-5880F811B7FE>

«Развитие образования», «Социальная поддержка граждан», «Обеспечение доступным и комфортным жильем населения Воронежской области», «Содействие занятости населения», «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» и др. Заметим, что в данном блоке, имеющим расширенную социальную направленность, сосредоточено наибольшее количество показателей – 765 из 1 288. К базовым параметрам программного блока следует отнести: доступность услуг требуемого качества в сфере образования и здравоохранения; необходимый уровень обеспеченности жильем; реализацию социальной политики по поддержке уязвимых слоев населения.

Программный блок «Реальный сектор экономики» (423 показателя) включает восемь государственных программ, направленных на поддержку производственной сферы: «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие транспортной системы», «Развитие предпринимательства и торговли» и другие. Основными трендами данного блока являются: развитие конкурентоспособной экономики; создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса; формирование условий для появления новых инновационных компаний во всех секторах экономики; развитие телекоммуникационной инфраструктуры; устранение цифрового неравенства.

Программный блок «Эффективное управление» (100 показателей) включает три государственных программы, направленные на сбалансированное развитие региона, обеспечение устойчивости бюджетной системы и управление государственной собственностью. Ключевые тренды блока – сбалансированное развитие региона; совершенствование системы местного самоуправления; повышение эффективности управления государственным имуществом и государственными финансами.

Показатели результативности и эффективности реализации государственных программ Воронежской области за 2019 г. и их критериальная оценка

В статье, на примере выполнения государственных программ Воронежской области, фрагментарно представлены результаты их реализации в 2019 г., оценки достигнутых показателей (индикаторов) результативности программ в 2016–2019 гг., динамика финансирования программ в 2014–2019 гг., рейтинговая оценка качества управления программами за 2017–2019 гг.

Основные результаты реализации государственных программ базируются на анализе динамики развития сфер реализации программ с учетом приоритетных направлений стратегического развития и отраслевых особенностей.

**Программный блок «Новое качество жизни»:
показатели результативности**

В рамках государственной программы «Развитие здравоохранения» реализуются мероприятия по совершенствованию и развитию региональной системы здравоохранения и оказанию медицинской помощи населению посредством активного использования возможностей межрайонных подразделений, развития амбулаторно-поликлинического звена, повышения эффективности работы коечного фонда, развития сферы реабилитационной и паллиативной помощи. Согласно классификации «РИА Рейтинг», разработанной на основе 70 показателей, характеризующих все основные условия проживания в регионах России, Воронежская область по качеству жизни в 2019 г. заняла 7 место⁸.

Реализация мероприятий государственной программы «Развитие образования» направлена на решение проблем качества и доступности образования в соответствии с перспективными задачами развития общества и экономики. В результате реализации программы введены 23 объекта дошкольного образования, сданы в эксплуатацию 9 новых школ на 7 752 места. В 32 из 52 профессиональных образовательных организаций региона осуществлено внедрение новых Федеральных государственных стандартов (ФГОС по ТОП-50) по 21 направлению подготовки.

Реализация государственной программы «Социальная поддержка граждан» нацелена, преимущественно, на развитие сети учреждений социального обслуживания, укрепление их материально-технической базы; внедрение новых технологий и форм социальной работы; расширение спектра предоставляемых услуг. Об эффективности реализации программы свидетельствует один из ключевых ее показателей – «Доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения, в общем числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в учреждениях социального обслуживания населения» (2014 г. – 99,7%, 2015 г. – 99,9%, 2016 г. – 99,9%, 2017 г. – 100%, 2018 г. – 100%, 2019 г. – 99,91%).

⁸ Качество жизни в российских регионах – рейтинг 2018.
URL: <https://riarating.ru/infografika/20190219/630117422.html>

Согласно отчетным данным о реализации государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем населения Воронежской области», темпы жилищного строительства в 2019 г. составили 110,2% (по данным Росстата, темпы жилищного строительства за 2019 г. по России составили 104,9 %, по Центральному федеральному округу – 108,2%)⁹.

Особенности реализации программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем населения Воронежской области»

Анализ хода реализации и оценка эффективности государственных программ должны проводиться в расширенном формате – в динамике и структуре финансирования подпрограмм и программных мероприятий и по уровню достигнутых результатов (показателей). В этом аспекте приведем данные о финансировании мероприятия «Обеспечение молодых семей комфортным и доступным жильем» за 2016–2020 гг., приведенные в статье Б.Г. Преображенского и В.В. Сыроижко [14]: всего 6 212 692,1 тыс. руб., в том числе в 2016 г. – 363 447,8 тыс. руб.; в 2017 г. – 331 683,4 тыс. руб.; в 2018 г. – 1 210 015 тыс. руб.; в 2019 г. – 2 278 767,9 тыс. руб.; в 2020 г. – 1 014 388,6 тыс. руб. Следует подчеркнуть, что доля финансирования физическими лицами – участниками программы поддержки молодых семей в 2019 г. составляет 78%; за счет средств федерального бюджета – 5%, областного – 12%, местного – 4% и за счет ассигнований из федерального бюджета, не предусмотренных законом Воронежской области «Об областном бюджете», – 1%.

Характерна в данном случае неравномерность финансирования по годам, однако положительным фактором является увеличение объемов финансирования, обусловленное ростом числа участников государственной программы поддержки. Однако государственная поддержка молодых семей, по нашему мнению, недостаточна.

По отчетным данным ответственного исполнителя – Департамента труда и занятости населения Воронежской области – о реализации государственной программы «Содействие занятости населения», значения основных показателей рынка труда в 2019 г. стабильные. Запланированные на 2019 г. ключевые показатели государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» впервые с 2016 г. практически достигнуты. Как правило, данный событийный фактор (низкие доли достигнутых показателей и уровень их достижения в предыдущие годы) объясняется, по утверждению ответственного исполнителя,

⁹ Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2019 году. URL: <https://rg.ru/2020/03/13/pokazateli-dok.html>

объективными причинами, однако, на наш взгляд, это не снимает с исполнителя ответственности.

Программный блок «Реальный сектор экономики»: показатели результативности

Эффективность государственной программы Воронежской области «Экономическое развитие и инновационная экономика» характеризуется следующими показателями. Объем валового регионального продукта в 2019 г., по оценке департамента экономического развития области, увеличился на 1,8% (в сопоставимой оценке к уровню 2018 г.) и достиг 1 трлн руб. Уровень инновационной активности организаций области вырос с 9% в 2012 г. до 17,1% в 2018 г. (12 место в рейтинге субъектов РФ, 4 место среди регионов ЦФО)¹⁰, а в 2019 г. составил 18%. В национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в регионах России Воронежская область четвертый год подряд входит в число двадцати регионов-лидеров (в 2016 г. – 16, в 2017 г. – 8, в 2018 г. – 7, в 2019 г. – 15 место)¹¹.

В целях оказания комплексной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства правительством области в 2019 г. создан Центр «Мой бизнес», действующий в формате объединения на одной площадке организаций инфраструктуры и институтов развития и поддержки предпринимательства в регионе по принципу «одного окна». Центр в 2019 г. предоставил услуги 4,4 тыс. субъектам малого и среднего предпринимательства и гражданам, намеренным войти в предпринимательскую сферу деятельности (5,02% от общего числа субъектов малого и среднего предпринимательства в регионе).

Объем инвестиций по реализуемым особо значимым инвестиционным проектам предварительно составил 8 768,08 млн руб., создано 1 100 рабочих мест, платежи в консолидированный областной бюджет составили 1 974,85 млн руб. В качестве мер государственной (областной) поддержки инвестиционной деятельности налоговые льготы были предоставлены по 27 особо значимым инвестиционным проектам¹².

¹⁰ Рейтинг инновационного развития субъектов РФ. URL: <https://www.hse.ru/primarydata/tir>

¹¹ Национальный инвестиционный рейтинг. URL: https://asi.ru/government_officials/rating/

¹² Закон Воронежской области от 07.07.2006 № 67-ОЗ «О государственной (областной) поддержке инвестиционной деятельности на территории Воронежской области». URL: https://www.nalog.ru/rn36/about_fts/docs/4293157/

По оценке эффективности деятельности регионов страны по содействию развитию конкуренции, проведенной Центром развития конкурентной политики и государственного заказа РАНХиГС, Воронежская область заняла 2 место в России – итоговое значение оценки составило 97,06%¹³.

Анализ данных о ходе реализации государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» показал, что для промышленного комплекса области характерна тенденция опережающего роста в сравнении со среднероссийской динамикой. Индекс промышленного производства по итогам 2019 г. составляет 106,8% (в целом по России – 102,3%), индекс обрабатывающих производств – 104,5% (в целом по России – 102,6%).

Драйвером роста регионального объема промышленного производства в 2019 г. стали обрабатывающие производства (удельный вес обрабатывающих производств в валовом региональном продукте составляет 14,8%, в промышленности в целом – 18,5%).

Однако в отчетном периоде не достигнуты запланированные значения по таким показателям, как «объем привлеченных внебюджетных инвестиций»; «количество резидентов технопарков» и «количество рабочих мест, организованных резидентами технопарков». Невыполнение целей по последним двум показателям обусловлено отменой льгот для резидентов технопарка¹⁴ и, соответственно, их незаинтересованностью в пролонгации статуса резидента технопарка.

Программный блок «Эффективное управление»: показатели результативности

Цель государственной программы Воронежской области «Управление государственными финансами, создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов муниципальных образований Воронежской области» – обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, создание равных условий для исполнения расходных обязательств муниципальными образованиями, повышение качества управления государственными и муниципальными финансами области.

¹³ Оценка регионов по уровню содействия развитию конкуренции на основе Стандарта развития конкуренции в 2018 году. URL: <https://depeconom.admhmao.ru/upload/iblock/2b5/Reyting-2018.pdf>

¹⁴ Закон Воронежской области от 25.11.2016 №163-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Воронежской области и о признании утратившим силу Закона Воронежской области «О ставках налога на прибыль резидентов технопарков на территории Воронежской области». URL: https://www.nalog.ru/rn36/about_fts/docs/6393055/

В рамках государственной программы сформирован комплекс мер по расширению налоговой базы и вовлечению резервов в бюджет, направленных на устойчивый рост собственных доходов. За 2019 г. в консолидированный бюджет Воронежской области поступило 107,4 млрд руб. собственных (налоговых и неналоговых) доходов (рост к 2018 г. на 2,9 млрд руб., или на 2,7%). Наибольший прирост к 2018 г. сложился по налогу на доходы физических лиц – на 8,9% (3,2 млрд руб.); по акцизам – на 24,5% (2,2 млрд руб.) и, что показательно, по налогам на совокупный доход – на 13,6% (0,9 млрд руб.), что обусловлено развитием малого предпринимательства на территории области.

В 2019 г. расходы областного бюджета на обслуживание долговых обязательств снизились почти в 2 раза – с 789,2 млн руб. до 397,6 млн руб. В целях обеспечения устойчивости и сбалансированности бюджетов муниципалитетов в 2019 г. предоставлена финансовая помощь на сумму 2 млрд 928 млн руб. Для своевременного исполнения расходных обязательств муниципальными образованиями Воронежской области им предоставлены бюджетные кредиты на общую сумму 1 178,4 млн руб. под 0,1% годовых.

В контексте государственной поддержки муниципальных образований Воронежской области в 2019 г. на реализацию мероприятий государственных программ муниципальным районам и городским округам в виде субсидий из областного бюджета направлено 17 190 316,6 тыс. руб. (на 1,77 млрд руб., или на 11,5%, больше, чем в 2018 г.). Субсидии муниципальным районам и городским округам предоставлены в рамках 15 государственных программ. Наибольший объем субсидий выделен по государственным программам: «Развитие образования» (7 201,6 млн руб.) и «Развитие транспортной системы» (4 303 млн руб.).

Результативность реализации государственных программ в 2019 г. определялась по 1 288 запланированным показателям (в 2018 г. – по 1 228). По итогам анализа 1 159 показателей фактически достигнуты 90% (в 2018 г. – 1 083 ед., или 88,2%).

Средний уровень достижения целевых показателей государственных программ за 2019 г. составляет 96,5%. Уровень достижения целевых значений показателей оценивался по следующей шкале: высокий (100%), выше среднего (96,6%–99,8%), ниже среднего (74,8%–96%). Сводные данные о достигнутых в 2016–2019 гг. показателях реализации государственных программ Воронежской области представлены в табл. 1, 2.

Финансирование государственных программ из средств областного бюджета осуществлялось в соответствии с Законом Воронежской области «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»¹⁵. Областной бюджет 2019 г. на 98,3% реализован через государственные программы (в 2018 г. – на 97,9%). Динамика финансирования государственных программ Воронежской области в 2014–2019 гг. приведена в *табл. 3, 4*.

Наибольший удельный вес (в 2019 г. – 64,9%, в 2018 г. – 63,5%) в структуре программных расходов областного бюджета занимают государственные программы развития социальной сферы (7 программ на сумму 73,6 млрд руб.), в том числе «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Социальная поддержка граждан».

По 13 государственным программам исполнение областного бюджета составляет 97% и более, ниже среднего уровня (менее 96,5% от плана) – по 12 программам, по программе «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» – 30,1% от плана. Одна из основных причин ее невыполнения – сложный и продолжительный по времени реализации механизм предоставления льготных займов, утвержденный федеральным фондом развития промышленности (большой объем документов, длительные сроки их подготовки и согласования с фондом – от 3 до 6 мес.)¹⁶.

В отчетном периоде, по данным департамента финансов Воронежской области, в рамках 22 государственных программ реализация части мероприятий осуществлялась за счет средств федерального бюджета, доля которых в объеме финансирования анализируемых восьми государственных программ области составила в 2016 г. – 15,7%, в 2017 г. – 20%, в 2018 г. – 19,2%, в 2019 г. – 21,6%.

Наибольшее финансирование из федерального бюджета обеспечено по следующим государственным программам: «Развитие сельского хозяйства, производства пищевых продуктов и инфраструктуры агропродовольственного рынка» (6 543,4 млн руб.); «Социальная поддержка граждан» (4 182,1 млн руб.); «Развитие образования» (4 062,9 млн руб.); «Развитие транспортной системы» (2 733,9 млн руб.); «Развитие здравоохранения» (2 460,1 млн руб.). Вследствие активного и

¹⁵ Закон Воронежской области от 20.12.2018 № 165-ОЗ «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

URL: <https://rg.ru/2018/12/21/voronezh-zakon165-reg-dok.html>

¹⁶ Фонд развития промышленности. Федеральные займы. URL: <https://frprf.ru/zaumy/>

мотивированного участия Воронежской области в реализации национальных проектов на выполнение приоритетных мероприятий региональных программ дополнительно направлено 10,7 млрд руб., или 43,8% от общего объема средств, выделенных из федерального бюджета.

Балльная оценка эффективности реализации государственных программ Воронежской области проведена на основе следующих критериев: степень реализации основных мероприятий, подпрограмм и программы; степень достижения плановых значений показателей; степень использования средств на реализацию подпрограмм из всех источников финансирования относительно запланированного уровня расходов.

Оценка эффективности реализации государственных программ в 2017–2019 гг. является высокой (5 баллов) по двум программам, по одиннадцати программам – выше средней (4,57–4,88 балла), по восьми программам – средней (4,09–4,5 балла), по четырем – удовлетворительной (3,74–4 балла).

В целях актуализации процесса оценки государственных программ считаем необходимым предусмотреть уточнение и совершенствование показателей программ, включая сокращение показателей верхнего уровня, что позволит повысить управляемость и прозрачность процессов их разработки и реализации. Полагаем, что исполнителям государственных программ в процессе корректировки показателей необходимо анализировать кросс-влияние основных мероприятий по программам, реализация которых существенно влияет на цели и задачи других программ, чтобы не допустить их взаимную «аннигиляцию».

В соответствии с Порядком проведения оценки эффективности реализации государственных программ¹⁷, начиная с 2018 г. проводится оценка качества управления программами с использованием следующих критериев: своевременность приведения государственной программы в соответствие закону об областном бюджете на очередной финансовый год; соблюдение срока разработки и утверждения плана реализации государственной программы, соответствующего установленным требованиям; своевременность представления и качество подготовки отчетов. Рейтинговая оценка (в баллах) качества управления государственными программами Воронежской области в 2019 г. показала, что из анализируемых программ для двух («Экономическое развитие и

¹⁷ Порядок принятия решений о разработке государственных программ Воронежской области, их формирования и реализации (утв. Постановлением правительства Воронежской области от 06.09.2013 № 786). URL: <http://docs.cntd.ru/document/460183326>

инновационная экономика» и «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления») характерно высокое качество управления (3 балла), для остальных семи программ – среднее (2,75–2,125 балла) .

В целях развития региональной системы стратегического программирования, в соответствии с рекомендациями Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации правительством Воронежской области проводится оптимизация структуры и содержания областных государственных программ, а также внедрение в практику мониторинга и оценки эффективности реализации государственных программ критерия «Выполнение контрольных событий».

При оценке эффективности реализации государственных программ целесообразно, на наш взгляд, частично учесть рекомендации Д.Б. Гилмора. В статье [15] он обозначил проблему интерпретации показателей эффективности программ и связанных с ними результатов, поскольку в одних случаях на них влияют факторы, не контролируемые руководителями программ, в других – программы обременены законодательными установками, препятствующими достижению ожидаемых результатов.

Таким образом, достигнутые показатели реализации государственных программ Воронежской области свидетельствуют о высокой в целом эффективности их реализации, обеспеченной за счет своевременного, качественного и продуктивного выполнения подпрограмм «Обеспечение реализации государственной программы» и совокупного воздействия на данный процесс первоочередных мероприятий, реализуемых правительством области в формате блоков «Активизация экономического роста», «Поддержка отраслей экономики», «Обеспечение социальной стабильности», «Мониторинг и контроль ситуации в экономике и социальной сфере» и комплекса задач для органов исполнительной власти, направленных на устойчивое сбалансированное развитие диверсифицированной экономики, в особенности на устранение асимметрии в социально-экономическом развитии субрегиональных территорий. В дополнение следует подчеркнуть, что аддитивная оценка полученных (апостериорных) результатов является основанием для корректировки программных мероприятий в планируемом (прогнозном) периоде.

Стабильность показателей оценки эффективности большей части государственных программ в течение 2016–2019 гг. подтверждает соблюдение региональной властью требований к «философской» основе

алгоритма формирования и реализации программ во избежание негативного проявления фактора «рост без развития» и проведению мониторинга, отличающегося многомерностью и целеориентированностью. Однако по некоторым программам наблюдается хроническое невыполнение плановых показателей, обусловленное непроизводительным использованием выделенных бюджетных средств, неравномерностью финансирования во времени и невысоким качеством управления (табл. 5).

Результаты

Выявленные в результате анализа позитивные и негативные аспекты в практике реализации государственных программ позволяют, с одной стороны, расширить сферу имитирования актуализированных инструментов разработки и реализации программ, с другой – сфокусировать программную политику региональных властей на разработке мер, необходимых для устранения (эндогенно) недостатков, присущих практике разработки и реализации программ.

К недостаткам, характерным для современной политики программирования, следует отнести:

- отсутствие в практике формирования программ прогнозируемых (ожидаемых) эффектов исходя из состава задач, поставленных в соответствии с целевыми задачами стратегии регионального развития, поскольку реализация финансируемых за счет бюджетных средств программ должна сопровождаться экономическими и социальными эффектами;
- недостаточно четкую идентификацию программных приоритетов, что в условиях неравномерного финансового обеспечения отрицательно отражается на концентрации (консолидации) средств на главных направлениях;
- несогласованность, недостаточную координацию и дисфункции взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при разработке и реализации программ и проектов.

В данном аспекте представляется целесообразным проведение оценки эффективности администрирования программы в целях идентификации:

- социальных и экономических эффектов от реализации программы и степени их влияния на социально-экономическое развитие региона;

- уровня использования финансовых ресурсов программы (затраты на реализацию программы);
- эффективности программных мероприятий по степени достижения поставленных целей;
- продуктивности взаимодействия участников программы в ходе ее реализации (потери времени, риски, функциональное несоответствие и другие характеристики).

Одним из важных факторов эффективности реализации программ является управленческий подход «снизу вверх» [16], если специалисты низшего звена наделены полномочиями по управлению программой, официальная политика и официально утвержденные процедуры характеризуются неопределенностью, а реализация программы требует изменения текущей практики администрирования. Данное утверждение является, на наш взгляд, паллиативным, однако может фрагментарно и факультативно учитываться в программной политике. В позитивном аспекте целесообразны, с учетом отечественного и зарубежного опыта¹⁸ в области разработки и реализации региональных программ, следующие меры:

- дополнение перечня государственных программ новой программой развития ресурсного потенциала региона с постановкой целевых задач и определением приоритетов;
- актуализация инвариантного аспекта в контенте целевых программ развития (в единстве состава целей, задач, направлений и программных мероприятий) для элиминации конкурирующих целей в программе;
- развитие в расширенном аспекте деловой инфраструктуры, обслуживающей деятельность органов исполнительной власти (ответственных исполнителей) и соисполнителей программ;
- применение маркетингового инструментария при разработке программ территориального развития;
- учет при разработке программ широкого и разнообразного спектра мнений, оценок и предложений стейкхолдеров;
- оценка ожидаемых эффектов в программной политике диверсификации региональной и муниципальной экономики;

¹⁸ Зарубежный опыт региональных целевых программ.

URL: https://vuzlit.ru/800458/zarubezhnyy_opyt_regionalnyh_tselevykh_programm

- трансфер результатов лучших практик реализации программ (подпрограмм) в другие сферы деятельности региональных властей.

В целях устранения недостатков в практике формирования и реализации региональных программ необходимо:

- исключить частичное дублирование мероприятий, допускаемое в подпрограммах в разрезе видов экономической деятельности;
- ввести регламенты промежуточного контроля исполнителями и соисполнителями программ (подпрограмм);
- актуализировать систему контроля за достижением целевых ориентиров в разрезе ключевых показателей (индикаторов), определяющих выполнение поставленных в программах задач (Постановлением правительства Воронежской области утверждены значения 111 ключевых показателей (индикаторов) по 25 государственным программам)¹⁹;
- в целях предупреждения возникающих в ходе реализации программ рисков срыва, приводящих к временному запаздыванию, предусмотреть формирование комплекса превентивных мер;
- ввести контроль за возможным занижением плановых значений показателей эффективности реализации государственных программ;
- ввести оценку обоснованности расходов бюджетных средств на основе соизмерения с «естественным уровнем» затрат, который лишь поддерживает минимально допустимые их значения для достижения целей программы, а также в целях определения возможности эндогенной реаллокации выделенных на программу ресурсов.

В качестве факта недопустимых отклонений (занижений) при планировании значений показателей (они не были своевременно приведены в соответствие с утвержденными объемами финансирования) приведем отчетные данные из сводного годового доклада за 2019 г. по Воронежской области: по шести показателям кратность отклонения составляет от 1,7 до 4 раз²⁰. В частности, по показателю «количество услуг, предоставленных субъектам малого и

¹⁹ Постановление правительства Воронежской области от 08.04.2019 № 328 «О внесении изменений в Постановление правительства Воронежской области от 30.10.2015 № 840». URL: https://www.glavbuh.ru/npd/edoc/81_9322696

²⁰ Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации государственных программ Воронежской области за 2019 год. URL: <https://econom.govvrn.ru/content/imagetoc/files/Сводный%20годовой%20доклад%20о%20реализации%20ГП%20ВО%20в%202019.pdf>

среднего предпринимательства в рамках реализации мероприятия по созданию и (или) обеспечению деятельности центров прототипирования, единиц» отклонение составляет 3,1 раза.

Выводы

Эффективность реализации программ обеспечивается выделением в их содержании тех целевых ориентиров, которые дают импульс развитию приоритетных направлений и которые можно продуктивно корректировать в установленных условиях в целях приближения к максимальным значениям основных индикаторов социально-экономического развития региона.

Результаты оценивания эффективности реализации государственных программ, их позитивного воздействия на сбалансированное устойчивое развитие экономики регионов в контексте поставленных целей должны учитываться в процессе формирования бюджета. Данный императив объясняет легитимность определения государственной программы как инструмента повышения эффективности бюджетных расходов и качества решений, принимаемых региональными органами власти в сфере управления, и как акселератора развития региональной экономики.

Резервом дальнейшего повышения эффективности реализации региональных государственных программ является качественная синхронизация разработки программ и других документов стратегического планирования, гармонизация процессов их разработки и их реализация с расширенным применением проектного управления. Важно подчеркнуть, что уровень социально-экономического развития территории, обеспечиваемый реализацией государственных программ, является, по существу, системным индикатором качества жизни ее населения.

Таблица 1**Данные по реализации некоторых Государственных программ Воронежской области (2016–2019 гг.)****Table 1****The information on implementation of some State-run programmes in the Voronezh Oblast in 2016–2019**

Государственная программа	Число запланированных показателей			
	2016	2017	2018	2019
Экономическое развитие и инновационная экономика	56	51	55	57
Управление государственными финансами, создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов муниципальных образований Воронежской области	30	28	29	29
Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления	28	33	32	33
Развитие образования	159	–	133	154
Социальная поддержка граждан	52	57	57	56
Развитие сельского хозяйства, производства пищевых продуктов и инфраструктуры агропродовольственного рынка	133	110	122	130
Развитие здравоохранения	105	105	111	134
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	27	26	24	23

Продолжение

Государственная программа	Число достигнутых показателей			
	2016	2017	2018	2019
Экономическое развитие и инновационная экономика	55	48	55	55
Управление государственными финансами, создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов муниципальных образований Воронежской области	29	28	28	28
Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления	26	31	31	31
Развитие образования	144	–	124	146
Социальная поддержка граждан	46	53	53	53
Развитие сельского хозяйства, производства пищевых продуктов и инфраструктуры агропродовольственного рынка	105	100	105	111
Развитие здравоохранения	76	87	95	117
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	18	17	14	21

Продолжение

Государственная программа	Доля достигнутых показателей от числа запланированных, %			
	2016	2017	2018	2019
Экономическое развитие и инновационная экономика	98,2	94,1	–	96,5
Управление государственными финансами, создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов муниципальных образований Воронежской области	96,7	100	96,6	96,6
Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления	92,9	96,9	93,9	93,9
Развитие образования	90,6	–	93,2	94,8
Социальная поддержка граждан	88,5	93	93	94,6
Развитие сельского хозяйства, производства пищевых продуктов и инфраструктуры агропродовольственного рынка	78,9	90,9	86,1	85,4
Развитие здравоохранения	72,4	82,9	85,6	87,3
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	66,7	65,4	58,3	91,3

Примечание. В 2017 г. по программе «Развитие образования» плановые значения показателей не достигнуты вследствие их несвоевременной корректировки и наличия объективных обоснований в отчетном периоде.

Источник: Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации государственных программ Воронежской области за 2019 год.

URL: <https://econom.govvrn.ru/content/imagetoc/files/Сводный%20годовой%20доклад%20о%20реализации%20ГП%20ВО%20в%202019.pdf>

Source: Summary Annual Report on the Implementation and Evaluation of the Effectiveness of State-Run Programmes in the Voronezh Oblast for 2019.

URL: <https://econom.govvrn.ru/content/imagetoc/files/Сводный%20годовой%20доклад%20о%20реализации%20ГП%20ВО%20в%202019.pdf>

Таблица 2

Степень реализации всех Государственных программ Воронежской области (2016–2019 гг.)

Table 2

The degree of implementation of all State-run programmes in the Voronezh Oblast in 2016–2019

Параметр	Запланированные показатели			
	2016	2017	2018	2019
Количество показателей по всем государственным программам	1 189	1 212	1 228	1 288

Продолжение

Параметр	Достиженные показатели			
	2016	2017	2018	2019
Количество показателей по всем государственным программам	1 075	1 115	1 083	1 159

Продолжение

Параметр	Доля достигнутых показателей от числа запланированных, %			
	2016	2017	2018	2019
Количество показателей по всем государственным программам	90,4	92	88,2	90

Источник: Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации государственных программ Воронежской области за 2019 год.

URL: <https://econom.govvrn.ru/content/imagetoc/files/Сводный%20годовой%20доклад%20о%20реализации%20ГП%20ВО%20в%202019.pdf>

Source: Summary Annual Report on the Implementation and Evaluation of the Effectiveness of State-Run Programmes in the Voronezh Oblast for 2019.

URL: <https://econom.govvrn.ru/content/imagetoc/files/Сводный%20годовой%20доклад%20о%20реализации%20ГП%20ВО%20в%202019.pdf>

Таблица 3

Динамика финансирования некоторых государственных программ Воронежской области в 2014–2019 гг., млн руб.

Table 3

Changes in some State-run programmes budgeting in the Voronezh Oblast in 2014–2019, million RUB

Государственная программа	Срок реализации	Финансирование государственных программ Воронежской области (кассовое исполнение)	
		Общая сумма	2014
Развитие здравоохранения	2014–2024 гг.	108 286,9	15 536,6
Развитие образования	2014–2025 гг.	133 182,8	19 621,4
Социальная поддержка граждан	2014–2024 гг.	80 600,9	12 045,1
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	2014–2020 гг.	1 520,7	391,8
Развитие сельского хозяйства, производства пищевых продуктов и инфраструктуры агропродовольственного рынка	2014–2024 гг.	54 354,3	4 036,2

Продолжение

Государственная программа	Финансирование государственных программ (кассовое исполнение)	
	2015	2016
Развитие здравоохранения	16 725,4	16 547,9
Развитие образования	18 874,6	18 866,3
Социальная поддержка граждан	12 983,4	13 359,1
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	385,1	293,6
Развитие сельского хозяйства, производства пищевых продуктов и инфраструктуры агропродовольственного рынка	10 454,5	10 263,8

Продолжение

Государственная программа	Финансирование государственных программ (кассовое исполнение)		
	2017	2018	2019
Развитие здравоохранения	17 046,4	20 126,9	22 303,7
Развитие образования	21 373,1	24 638,8	29 808,6
Социальная поддержка граждан	13 007,3	14 069,1	15 136,9
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	403,6	19,7	26,9
Развитие сельского хозяйства, производства пищевых продуктов и инфраструктуры агропродовольственного рынка	8 877,8	11 178,8	9 543,2

Источник: Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации государственных программ Воронежской области за 2019 год.

URL: <https://econom.govvrn.ru/content/imagetoc/files/Сводный%20годовой%20доклад%20о%20реализации%20ГП%20ВО%20в%202019.pdf>

Source: Summary Annual Report on the Implementation and Evaluation of the Effectiveness of State-Run Programmes in the Voronezh Oblast for 2019.

URL: <https://econom.govvrn.ru/content/imagetoc/files/Сводный%20годовой%20доклад%20о%20реализации%20ГП%20ВО%20в%202019.pdf>

Таблица 4

Финансирование всех государственных программ Воронежской области: распределение средств по годам (2014–2019 гг.), млн руб.

Table 4

All State-run programmes budgeting in the Voronezh Oblast: funds allocation by year in 2014–2019, million RUB

Параметр	Финансирование государственных программ (кассовое исполнение)			
	Общая величина	2014	2015	2016
Объем финансирования всех государственных программ	540 467,3	74 022,8	81 001,2	85 206,8

Продолжение

Параметр	Финансирование государственных программ (кассовое исполнение)		
	2017	2018	2019
Объем финансирования всех государственных программ	86 915,8	99 913	113 407,7

Источник: Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации государственных программ Воронежской области за 2019 год.
 URL: <https://econom.govvrn.ru/content/imagetoc/files/Сводный%20годовой%20доклад%20о%20реализации%20ГП%20ВО%20в%202019.pdf>

Source: Summary Annual Report on the Implementation and Evaluation of the Effectiveness of State-Run Programmes in the Voronezh Oblast for 2019.
 URL: <https://econom.govvrn.ru/content/imagetoc/files/Сводный%20годовой%20доклад%20о%20реализации%20ГП%20ВО%20в%202019.pdf>

Таблица 5

Рейтинговая оценка качества управления некоторыми государственными программами Воронежской области в 2018–2019 гг.

Table 5

Rating assessment of the quality of management of some State-run programmes in the Voronezh Oblast in 2018–2019

Государственная программа	2018 г.	
	Рейтинговая оценка (баллы)	Качество управления государственной программой
Формирование современной городской среды Воронежской области на 2018–2023 годы	1,45	удовлетворительное
Обеспечение качественными жилищно-коммунальными услугами населения Воронежской области	0,7	удовлетворительное
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	1,25	удовлетворительное

Продолжение

Государственная программа	2019 г.	
	Рейтинговая оценка (баллы)	Качество управления государственной программой
Формирование современной городской среды Воронежской области на 2018–2023 годы	1,7	удовлетворительное
Обеспечение качественными жилищно-коммунальными услугами населения Воронежской области	0,7	низкое
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	2,7	среднее

Источник: Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности реализации государственных программ Воронежской области за 2019 год.
 URL: <https://econom.govvrn.ru/content/imagetoc/files/Сводный%20годовой%20доклад%20о%20реализации%20ГП%20ВО%20в%202019.pdf>

Source: Summary Annual Report on the Implementation and Evaluation of the Effectiveness of State-Run Programmes in the Voronezh Oblast for 2019.
 URL: <https://econom.govvrn.ru/content/imagetoc/files/Сводный%20годовой%20доклад%20о%20реализации%20ГП%20ВО%20в%202019.pdf>

Список литературы

1. Мезоэкономика развития: монография / под ред. Г.Б. Клейнера. М.: Наука, 2011. 804 с.
2. Клейнер Г.Б., Рыбачук М.А. Системная сбалансированность экономики России. Региональный разрез // Экономика региона. 2019. Т. 15. Вып. 2. С. 309–323. URL: <https://doi.org/10.17059/2019-2-1>
3. Приходченко О.С. Государственная программа как инструмент стратегического планирования в регионе // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2016. № 8. С. 116–121. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-programma-kak-instrument-strategicheskogo-planirovaniya-v-regione/viewer>
4. Экова В.А., Максимова О.Н., Ломакин Н.И. Совершенствование инструментов управления устойчивым развитием региона // Российское предпринимательство. 2016. Т. 17. № 23. С. 3347–3364. URL: <https://doi.org/10.18334/rp.17.23.37140>
5. Гоманова Т.К. Региональные особенности оценки эффективности государственных программ: финансовый аспект // Вопросы управления. 2018. № 6. С. 52–59. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnye-osobennosti-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennyh-programm-finansovyy-aspekt/viewer>
6. Евстафьева Е.Ю. Анализ государственных целевых программ на региональном уровне с помощью оценочных критериев // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2012. № 2. С. 193–198. URL: http://intellekt-izdanie.osu.ru/arch/2012_2.pdf
7. Жолудев Е.А. Исследование эффективности программы регионального развития Курской области // Известия Юго-Западного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2016. № 3. С. 231–239. URL: https://swsu.ru/izvestiya/serieseconom/archiv/3_2016.pdf
8. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России // Проблемы прогнозирования. 2016. № 4. С. 81–94. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-rezultativnosti-gosudarstvennyh-programm-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-regionov-rossii/viewer>

9. Терентьева Н.Ю. Подходы к оценке целевых программ, направленных на решение проблем социально-экономического развития региона // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2010. № 5. С. 106–109. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/podhody-k-otsenke-tselevykh-programm-napravlennykh-na-reshenie-problem-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-regiona/viewer>
10. Любовный В.Я., Зайцев И.Ф., Воякина А.Б. и др. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации: монография. М.: Институт макроэкономических исследований, 2000. 179 с.
11. Евдокимова Ю.В. Специфика формирования государственных программ РФ // Современные научные исследования и инновации. 2013. № 8. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2013/08/25972>
12. Гуртуева Ф.А. Анализ проблем реализации государственных программ в Российской Федерации // Экономика и бизнес: теория и практика. 2017. № 5. С. 86–90. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-problem-realizatsii-gosudarstvennykh-programm-v-rossiyskoy-federatsii/viewer>
13. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 48–69. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instrumentariy-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennykh-programm/viewer>
14. Преображенский Б.Г., Сыроижко В.В. Развитие государственной политики поддержки молодых семей в регионах // Регион: системы, экономика, управление. 2020. № 2. С. 96–110. URL: <http://rseu.vrn.ranepa.ru/jfiles/20201711/16.pdf>
15. Gilmour J.B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance. *OECD Journal on Budgeting*, 2007, vol. 7, iss. 1, pp. 1–40. URL: <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art5-en>
16. Морс К., Страйк Р., Пузанов А.С. Эффективные решения в экономике переходного периода: аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики. М.: Айрис-пресс, 2007. 438 с.

Информация о конфликте интересов

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

pISSN 2073-1477
eISSN 2311-8733

Sustainable Development of Regions

GOVERNMENT PROGRAMMES AS A TOOL FOR MANAGING SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT AT THE MESO-LEVEL: ANALYZING AND EVALUATING THE IMPLEMENTATION PRACTICES

Boris G. PREOBRAZHENSKII

Voronezh Branch of Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration (RANEPA),
Voronezh, Russian Federation
b.preb@bk.ru
<https://orcid.org/0000-0002-5776-5501>

Article history:

Article No. 580/2020
Received 12 Oct 2020
Received in revised
form 26 Nov 2020
Accepted 4 Dec 2020
Available online
14 January 2021

JEL classification:

R10, R58

Keywords: national
programme, socio-
economic development,
region, mesoeconomics,
formation and implementation
standard of living

Abstract

Subject. This article considers the processes of forming, developing and implementing State-run programmes at the meso-level.

Objectives. The article aims to substantiate the requirements, principles and particularities of the formation of State-run programmes for regional development and analyze and evaluate the practices of their implementation.

Methods. For the study, I used the methods of selective analysis, generalization, and the systems and logical framework approaches.

Results. The article identifies certain positive and critical aspects of State-run programmes and formulates reasoned proposals to eliminate *side effects* arising when developing and implementing various State-run programmes.

Conclusions. The article concludes that it is necessary to ensure the relevance of State-run programmes to the goals and objectives of the socio-economic development strategy at the meso-level. It is necessary to expand the scope of the simulated management of programme formation and implementation tools, as well, and meet and take into account the criteria and specifics of programme development.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2020

Please cite this article as: Preobrazhenskii B.G. Government Programmes as a Tool for Managing Social and Economic Development at the Meso-Level: Analyzing and Evaluating the Implementation Practices. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2021, vol. 19, iss. 1, pp. 23–54.
<https://doi.org/10.24891/re.19.1.23>

References

1. Kleiner G.B. (Ed.). *Mezoeconomika razvitiya: monografiya* [Mesoeconomics of development: a monograph]. Moscow, Nauka Publ., 2011, 804 p.

2. Kleiner G.B., Rybachuk M.A. [System balance of the Russian economy: regional perspective]. *Ekonomika regiona = Economy of Region*, 2019, vol. 15, iss. 2, pp. 309–323. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.17059/2019-2-1>
3. Prikhodchenko O.S. [The State program as a tool for strategic planning in the region]. *Innovatsionnaya ekonomika: perspektivy razvitiya i sovershenstvovaniya = Innovative Economy: Prospects for Development and Improvement*, 2016, no. 8, pp. 116–121.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-programma-kak-instrument-strategicheskogo-planirovaniya-v-regione/viewer> (In Russ.)
4. Ekova V.A., Maksimova O.N., Lomakin N.I. [Improvement of tools for management of the region's sustainable development]. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian Journal of Entrepreneurship*, 2016, vol. 17, iss. 23, pp. 3347–3364. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.18334/rp.17.23.37140>
5. Gomanova T.K. [Regional peculiarities of estimation of effectiveness of State programs: the financial aspect]. *Voprosy upravleniya = Management Issues*, 2018, no. 6, pp. 52–59. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnye-osobennosti-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennyh-programm-finansovyy-aspekt/viewer> (In Russ.)
6. Evstaf'eva E.Yu. [State purpose-oriented programs analysis at the region level by means of evaluation criteria]. *Intellekt. Innovatsii. Investitsii = Intellect. Innovations. Investments*, 2012, no. 2, pp. 193–198.
URL: http://intellekt-izdanie.osu.ru/arch/2012_2.pdf (In Russ.)
7. Zholudev E.A. [Research of efficiency the programme of regional development of Kursk region]. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Sotsiologiya. Menedzhment = Proceedings of Southwest State University. Economy. Sociology. Management*, 2016, no. 3, pp. 231–239.
URL: https://swsu.ru/izvestiya/serieconom/archiv/3_2016.pdf (In Russ.)
8. Leksin V.N., Porfir'ev B.N. [Evaluation of the effectiveness of government programs of socioeconomic development of regions of Russia]. *Problemy prognozirovaniya = Studies on Russian Economic Development*, 2016, no. 4, pp. 81–94. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-rezultativnosti-gosudarstvennyh-programm-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-regionov-rossii/viewer> (In Russ.)

9. Terent'eva N.Yu. [Approaches to assessment of target programs for solving problems of region's socio-economic development]. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2010, no. 5, pp. 106–109.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/podhody-k-otsenke-tselevykh-programm-napravlenykh-na-reshenie-problem-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-regiona/viewer> (In Russ.)
10. Lyubovnyi V.Ya., Zaitsev I.F., Voyakina A.B. et al. *Tselevye programmy razvitiya regionov: rekomendatsii po sovershenstvovaniyu razrabotki, finansirovaniya i realizatsii: monografiya* [Targeted regional development programs: recommendations to improve development, financing and implementation: a monograph]. Moscow, Institute for Macroeconomic Researches Publ., 2000, 179 p.
11. Evdokimova Yu.V. [Specifics of formation of State programs of the Russian Federation]. *Sovremennye nauchnye issledovaniya i innovatsii*, 2013, no. 8. (In Russ.) URL: <http://web.snauka.ru/issues/2013/08/25972>
12. Gurtueva F.A. [Analysis of problems of realization of governmental programs in the Russian Federation]. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika = Economy and Business: Theory and Practice*, 2017, no. 5, pp. 86–90.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-problem-realizatsii-gosudarstvennykh-programm-v-rossiyskoy-federatsii/viewer> (In Russ.)
13. Afanas'ev M.P., Shash N.N. [Assessment methodologies of the State-funded program efficiency]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2013, no. 3, pp. 48–69.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instrumentariy-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennykh-programm/viewer> (In Russ.)
14. Preobrazhenskii B.G., Syroizhko V.V. [Development of the State policy of support for young families in the regions]. *Region: sistemy, ekonomika, upravlenie = Region: Systems, Economics, Management*, 2020, no. 2, pp. 96–110. URL: <http://rseu.vrn.ranepa.ru/jfiles/20201711/16.pdf> (In Russ.)
15. Gilmour J.B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance. *OECD Journal on Budgeting*, 2007, vol. 7, iss. 1, pp. 1–40.
URL: <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art5-en>
16. Mors K., Struyk R., Puzanov A.S. *Effektivnye resheniya v ekonomike perekhodnogo perioda: analiticheskie instrumenty razrabotki*

i realizatsii sotsial'no-ekonomicheskoi politiki [Effective solutions in the transition economy: analytical development tools and the implementation of socio-economic policies]. Moscow, Airis–press Publ., 2007, 438 p.

Conflict-of-interest notification

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