

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра экономической теории и прикладной экономики

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В
ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ

Заведующий кафедрой
д-р экон. наук, профессор
И.А. Лиман

«17» февраля 2018г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА.
(магистерская диссертация)

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ И СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ
РЕГИОНОВ

38.04.01 Экономика

Магистерская программа «Экономика и правовое регулирование бизнеса»

Выполнил работу
Студент 3 курса заочной формы
обучения


(подпись)

Стёпочкина
Любовь
Викторовна

Научный руководитель
канд. экон. наук, доцент


(подпись)

Лейман
Татьяна
Ивановна

Рецензент
руководитель «Отдела
Сопровождения»


(подпись)

Клеванская
Елена
Викторовна

г. Тюмень, 2018

Работа выполнена на кафедре экономической теории и прикладной
экономики Финансово-экономического института ТюмГУ
по направлению «Экономика»,
магистерская программа «Экономика и правовое регулирование бизнеса»

Защита в ГЭК
протокол от _____ № _____
оценка _____

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ И СТРАТЕГИЙ	7
1.1. Понятие, сущность и классификации государственных программ Российской Федерации.....	7
1.2. Правовые основы разработки и реализации государственных программ.....	19
1.3. Особенности и этапы разработки стратегии развития регионов	27
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ И СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ РЕИОНОВ РОССИИ НА ПРИМЕРЕ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ	43
2.1. Реализация государственных программ в Тюменской области	43
2.2. Реализация стратегий развития в Тюменской области	67
ГЛАВА 3. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ И СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ НА ТЕРРИТОРИИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ	80
3.1. Проблемы реализации государственных программ и стратегий развития регионов	80
3.2. Предложения по повышению эффективности реализации государственных программ и стратегий развития на территории Российской Федерации	87
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	97
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	101

ВВЕДЕНИЕ

Государственные программы и стратегии развития представляют собой одно из основных средств, для осуществления структурной политики государства, действенного воздействия на его социально-экономическое развитие и должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных, особенно значимых для государства инвестиционных и научно-технических проектов, которые направлены на разрешение системных проблем, включенных в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Государственные программы – это один из основных способов проведения государственных решений в жизнь. Государственные программы разрабатываются с целью решения актуальных задач и проблем всего государства. Следовательно, нужно говорить о четкой и разработанной системе, при которой будет осуществляться комплексный подход к решению данных задач и проблем всего населения.

Стратегия социально-экономического развития регионов может оцениваться, как комплекс мероприятий, нацеленных на воплощение в жизнь долгосрочных задач социально-экономического развития страны в целом с учетом вклада регионов в решение поставленных задач.

Вместе с тем, в настоящее время отсутствует единое методическое обеспечение по формированию государственных программ и стратегий в субъектах РФ, что приводит к разной эффективности и результативности их выполнения по регионам. Кроме того, существующие на сегодняшний день методики оценки эффективности и результативности государственных программ и стратегий в регионах требуют применения сложных расчетов, что приводит к появлению трудностей в практике планирования, учета и контроля денежных средств и финансовых ресурсов.

Цель выпускной квалификационной работы – исследование практики разработки и применения государственных программ и стратегий регионов России на примере Тюменской области.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть понятие, сущность и классификацию государственных программ;
- раскрыть правовые основы разработки и реализации государственных программ;
- изучить теоретические основы и этапы разработки стратегии развития регионов;
- провести анализ реализации государственных программ на примере регионов Тюменской области;
- исследовать стратегические направления развития регионов в Тюменской области;
- определить проблемы реализации государственных программ и стратегий развития регионов;
- предложить мероприятия по повышению эффективности реализации государственных программ и стратегий развития на территории Российской Федерации.

Предмет исследования – экономико-правовые аспекты разработки, формирования и реализации государственных программ и стратегий региона.

Объект исследования – государственные программы и стратегии, действующие в Российской Федерации на примере Тюменской области.

Информационную базу исследования составили нормативно-правовые акты, труды российских авторов по вопросам, имеющим отношение к разработке государственных программ и стратегий развития, а также статьи отечественных ученых, опубликованные в специальной периодической экономической литературе.

В ходе исследования выпускной квалификационной работы автором были использованы следующие научные методы: системный анализ,

комплексный подход, сравнительный анализ, изучение научных материалов по проблеме.

Научная новизна работы состоит в обосновании научно-методических рекомендаций в области государственных программ и стратегий развития.

Основными результатами работы являются:

1) разработана классификация государственных программ, помогающая оценить уровень значимости государственной программы на основании размеров её финансирования;

2) на основе изучения подходов различных ученых, предложены этапы формирования стратегии социально-экономического развития региона, позволяющие наиболее полно контролировать процесс планирования и реализации;

3) на основании выявленных проблем, предложены мероприятия по повышению эффективности государственных программ и стратегий развития регионов.

Практическая значимость исследования заключается в систематизации теоретического материала по государственным программам и стратегиям развития.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ И СТРАТЕГИЙ

1.1. Понятие, сущность и классификации государственных программ Российской Федерации

Одним из важных и главных инструментов, который широко используется в системе государственного управления, служит разработка и реализация государственных программ, осуществляемая на федеральном и региональном уровне.

О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации говорится в Федеральном законе, который на данный момент уже утратил свою силу «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ, данный закон определял цели и содержание системы государственных прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и программ социально-экономического развития Российской Федерации, а так же в нем рассматривалась всеобщая процедура разработки государственного прогнозирования и программ социально-экономического развития. В соответствии с данным законом, программа социально-экономического развития Российской Федерации – это совокупная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и прогноз государством результативных путей и способов реализации определенных программой ориентиров.

Государственные программы впервые упоминаются как средство повышения эффективности бюджетных расходов в «Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности

бюджетных расходов на период до 2012 года». Основными причинами перехода бюджетной системы к государственным программам стали:

- потребность в реализации долгосрочных целей социально-экономического развития Российской Федерации в условиях адаптации бюджетной системы Российской Федерации к приостановке темпов роста бюджетных доходов;

- малый контакт структуры и динамики затрат с планами и целями государственной политики;

- неполноценная связь стратегического и бюджетного прогнозирования;

- недостаток эффективных методов для оценки работы и условий для мотивации органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также бюджетных учреждений в увеличении эффективности работы в целом и бюджетных расходов в том числе.

На основании «Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года», государственная программа Российской Федерации – документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения. Стоит заметить, что в Программе говорится всего лишь о государственных программах федерального уровня.

Далее расшифровка государственной программы была рассмотрена и детализирована в «Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588. В соответствии с данным постановлением, государственной

программой является документ стратегического планирования, включающий в себя комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам реализации, исполнителям и ресурсам, в том числе инструментов государственной политики, создающих достижение приоритетов и целей государственной политики, в рамках реализации основных государственных функций в сфере социально-экономического развития и осуществления национальной безопасности Российской Федерации.

Так как был осуществлен переход на долгосрочное бюджетное планирование, в 2014 году был принят Федеральный закон, который предусматривал управление стратегическим контролем и бюджетной политикой «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. В данном Федеральном законе повторилась ранее данное понятие государственной программы РФ и добавил понятие государственной программы субъекта Российской Федерации. На основании этого Закона, государственная программа субъекта Российской Федерации – документ стратегического планирования, включающий в себя комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам реализации, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации [24].

В Российской Федерации часто везде используется понятие – «целевая программа». При этом текущая редакция Бюджетного кодекса РФ не использует данное понятие «целевая программа», а использует понятие «государственная программа». Но все-таки, понятие «целевая программа» применяется достаточно многими исследователями в вопросах государственного управления [42, с. 125].

Практика использования программно-целевого подхода расширяется, в связи с поиском эффективных форм государственного управления, которые смогут сделать возможным реализацию государственных приоритетов с

помощью выхода на целевую линию устойчивого, сбалансированного социально-экономического развития [26].

Одной из основных целью создания и воплощения в жизнь государственных программ является потребность в решении крупных и важных социально-экономических задач, а не охват затрат на реализацию какой-то государственной функции.

Прежде всего, это развитие на высшем уровне сфер, нацеленных на новый уровень жизни населения. Сюда можно отнести такие отрасли как, здравоохранение, образование, культура, социальная поддержка граждан, развитие пенсионной системы, содействие занятости, обеспечение личной безопасности, охрана окружающей среды, в том числе развитие физкультуры и спорта, туризма и осуществление молодежной политики [9, с. 169].

Можно смело сказать, что государственные программы, это один из главных и основных способов введения государственных решений в жизнь.

Вместе с тем государственные программы служат действенным инструментом структурных изменений в экономике, решением важных социальных проблем и способны гарантировать необходимую концентрацию экономических и финансовых ресурсов на важные направления государственной политики.

В утвержденных государственных программ, в прогнозе на среднесрочный период необходимо отражать основные параметры и направления деятельности.

В настоящий момент Правительством Российской Федерации утвержден перечень, который включает в себя 43 государственных программы. Классификация программ осуществляется на основании содержания ключевых направлений государственной политики, отраженных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

На рисунке 1.1 показано распределение государственных программ по направлениям и количеству.

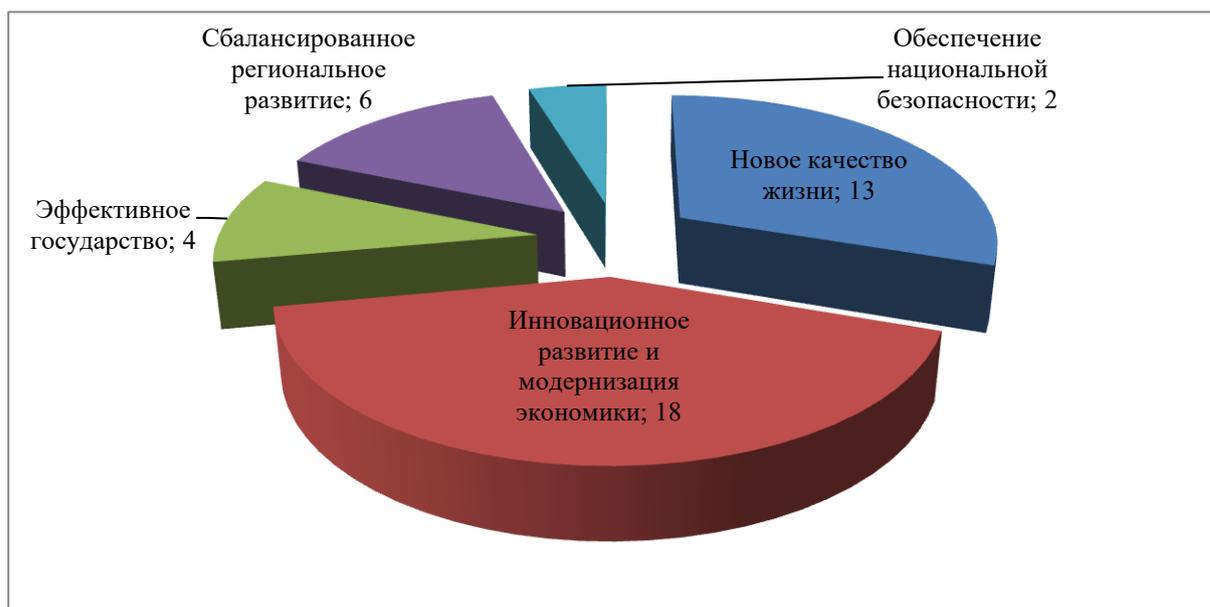


Рисунок 1.1. – Количественное распределение государственных программ по направлениям

Источник: [30]

Состав основных направлений государственных программ Российской Федерации:

1. Новое качество жизни
 - Развитие здравоохранения;
 - «Доступная среда» на 2011- 2025 годы;
 - Содействие занятости населения;
 - «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы;
 - Реализация государственной национальной политики;
 - «Развитие образования»;
 - Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ;
 - Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности;
 - Охрана окружающей среды» на 2012- 2020 годы;
 - Социальная поддержка граждан;
 - Развитие пенсионной системы на 2020-2035 годы;

- «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»;

- Развитие физической культуры и спорта.

2. Инновационное развитие и модернизация экономики:

- Развитие науки и технологий;

- Развитие оборонно-промышленного комплекса;

- Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 годы;

- Развитие атомного-энергопромышленного комплекса;

- Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы;

- Воспроизводство и использование природных ресурсов;

- «Экономическое развитие и инновационная экономика»;

- «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы»;

- Информационное общество (2011- 2020 годы);

- Развитие рыбохозяйственного комплекса;

- «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы;

- «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности" на 2013-2020 годы»;

-«Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности»;

- Космическая деятельность России на 2013- 2020 годы;

- Развитие транспортной системы;

- Развитие внешнеэкономической деятельности;

- Энерго-эффективность и развитие энергетики;

- «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений на 2013–2030 годы».

3. Эффективное государство:

- Внешнеполитическая деятельность;

- Управление федеральным имуществом;
- Юстиция;
- «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

4. Сбалансированное региональное развитие:

- Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона;
- Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами;
 - «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года;
 - «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»;
 - «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года»;
 - «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя на период до 2020 года».

5. Обеспечение национальной безопасности:

- Обеспечение обороноспособности страны;
- Обеспечение государственной безопасности [30].

Госпрограмма Российской Федерации включает в себя следующие структурные единицы: подпрограммы и (или) федеральные целевые программы; ведомственные целевые программы и (или) основные мероприятия; мероприятия.

Для реализации основных задач государственных программ соисполнителями разрабатываются и воплощают в жизнь федерально-целевые программы и подпрограммы. Но также, и для достижения задач, поставленных перед подпрограммой, воплощаются ведомственные целевые программы и основные мероприятия.

Подпрограмма государственной программы – состав взаимосвязанных по целям, срокам и ресурсам мероприятий, созданный на основании масштаба и сложности задач, осуществляемых в рамках государственной программы.

Перечень сведений, включенных в описание подпрограммы, точно такой же по составу сведений в целом для государственной программы, исключением служит оценка эффективности реализации государственных программ, которая для подпрограммы не приводится. Разделение государственной программы на подпрограммы происходит исходя из размеров и сложности решаемых задач [22].

В Государственную программу также может входить подпрограмма, направленность которой обеспечение создания условий для осуществления государственной программы.

Размер ключевого мероприятия должен способствовать возможности контроля над ходом выполнения государственной программы, но так же он не должен усугублять способы контроля и отчетности. Основное мероприятие – совокупность взаимосвязанных мероприятий, которые характеризуются важным вложением в результаты целей подпрограммы. У государственной программы есть ответственный исполнитель и соисполнитель [3, с. 235-236].

Федеральные органы исполнительной власти являются соисполнителями государственной программы, они оказывают свое участие в создании, реализации и оценке эффективности государственной программы.

Большой перечень исследователей программно-целевого планирования высказывались, рассматривали и предлагали свои версии деления программ на группы, виды, классы в соотношении с различными классификационными признаками. Но, несмотря на это прийти к общей классификации государственных программ так и не получилось, что связано в первую очередь с огромным многообразием видов программ и большим количеством характеризующих их признаков [22].

Перейдем к рассмотрению классификаций государственных программ в соответствии с их целевыми ориентирами, характером и природой проблем, решение которых будет происходить в процессе реализации программ.

По виду задач, реализацию которых должна осуществлять программа, можно выделить следующие виды программ:

1) социальные программы – данные программы ориентированы на разрешение проблем социального характера, повышение уровня удовлетворенности материальными и духовными потребностями населения, повышения уровня и улучшения образа жизни, улучшение и обеспечение облегчения условий труда, улучшение слоев жизни населения разных групп и снижения между ними различий, социальное обеспечение. К программам ориентированным на социальное развития необходимо относить государственные программы, которые на прямую связаны с развитием культуры, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, обеспечением потребностей в жилье, коммунальных услугах, коммуникациях, повышением доходов людей и семей, улучшением демографической ситуации, решением проблем переселения, миграции.

2) научно-технические, инновационные программы – данные программы направлены на развитие в области научно-технического и технико-технологического прогресса, совершенствование фундаментальных и прикладных научных исследований, исследование достижений науки и техники, и воплощение их в жизнь с целью увеличения результативности производства, качества продукции, товаров, услуг, увеличения их конкурентоспособности, как на внутреннем рынке, так и на внешнем. К данной классификации можно отнести программы, нацеленные на решение крупных и важных проблем научно-технических характера, освоение и применение существенно новых видов техники и технологии, комплексная реализация крупномасштабных научно-технических проектов.

3) инвестиционные программы – данные программы направлены на долговременный, стратегический вклад капитала для обеспечения

постоянного развития, повышение экономического потенциала, усиление положения страны, ее регионов как внутри, так и на мировых аренах, увеличение эффективности экономики. Программы данной классификации включают исследование новых территорий, зон источников природных ресурсов, строительство масштабных производственных объектов, усовершенствование основных средств производства, развитие производственной инфраструктуры.

4) экологические программы – данные программы направлены на заботливое и аккуратное применение природных ресурсов, охрану за окружающей средой и предотвращения загрязнения земли, водного и воздушного бассейна, Мирового океана для всемирного существования людей в естественных природных условиях.

5) программы безопасности – данные программы нацелены на обеспечение и увеличения степени безопасности следующих видов:

- военная (оборонная) безопасность, она оказывает снижения угрозы нападения и захвата территорий страны, нанесения военных ударов, осуществления террористических актов;

- экономическая и финансовая безопасность, должна осуществлять устойчивое функционирования экономики, сбалансированность бюджетов всех уровней, предугадывать экономический и финансовый кризис, дефолт, снижать риски увеличения предельно допустимых значений внутреннего и внешнего долга, снижать угрозы криминализации и коррумпированности экономики;

- предотвращение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, которые оказывают негативное влияние на окружающую среду и создают угрозу для нормальной жизни населения и для функционирования экономики.

Данное деление носит условный характер, так как многие элементы носят условный характер, связанный с пересечением различных видов программ. По большей части программы являются смешанными.

Существует так же деление программ по признаку способа действий, применяемых путей, направленных на ликвидацию, подавление, снижение возникающей проблемы. При данной классификации в основание становится объект действий, на изменения которого нацелены программные усилия.

По признаку способа действий возможно выделить следующие виды программ:

1) программы производственного характера, которые решают задачи роста, развития, повышения производства конкретных видов продукции, товаров, услуг;

2) ресурсные программы, ориентированы на улучшение ресурсного потенциала, грамотное применение и экономию затрат трудовых, финансовых и материальных ресурсов, внесение в хозяйственный оборот вторичных ресурсов, исследование нетрадиционных ресурсных источников, комплексное, многоцелевое применение ресурсов;

3) отраслевые программы, задача которых развитие конкретных отраслей экономики и производств;

4) региональные программы, нацелены на реализацию целого комплекса мер и действий, направленных на обеспечение социально-экономического развития региона, учитывающие его особенности: историю, состав населения, природные условия и существующие проблемы;

5) организационно-управленческие программы, данные программы ориентированы на развитие и преобразования управления экономическими объектами и процессами, усовершенствование хозяйственного механизма, изменение организационных структур [41, с. 56].

По срокам воплощения государственные программы можно разделить на программы:

- долгосрочные (длительностью 10-20 лет);
- среднесрочные (длительностью 5-10 лет);
- краткосрочные (длительностью 3-5 лет).

Важно заметить, что на определение сроков реализации государственных программ, оказывают влияние такие документы, как стратегии, прогнозы, концепции и инвестиционные программы.

Следующий способ классификации программ по признаку их масштабности. Критерием данной классификации может служить следующие показатели, такие как объем затрат на реализацию программы, размеры инвестиций в программу. Самый распространенный критерий классификации государственных программ, это показатель общего объема финансирования программ по годам и доля, выделяемая на программу из федерального бюджета. Данные показатели оцениваются на первых этапах при разработке государственной программы или принимаются до разработки как исходное условие.

По источнику финансовых вложений в государственные программы можно выделить:

- программы, получающие финансирование из средств федерального бюджета;
- программы, получающие финансирование из средств бюджета субъекта Российской Федерации;
- программы, получающие финансирование из средств бюджетов муниципальных образований;
- программы, получающие финансирование из средств внебюджетных фондов;
- программы, получающие финансирование из средств государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций.

На основании оценки реализуемых программ автором предложено ввести классификацию государственных программ по степени их значимости на основании уровня финансирования:

- сверх значимые программы, нуждающиеся в полном объеме финансовых вложений более 50 млрд. руб. и среднем объеме более 15 млрд. руб.;

- значительные программы, нуждающиеся в финансовых вложениях от 10 млрд. до 20 млрд. руб. среднем объеме от 3 млрд. до 8 млрд. руб.;

- средне значимые программы, нуждающиеся в финансовых вложениях от 3 млрд. до 5 млрд. рублей и среднем объеме от 300 млн. до 2 млрд. руб.;

- низко значимые программы, нуждающиеся в общем объеме финансирования от 300 млн. до 3 млрд. руб. и среднем объеме от 50 млн. до 500 млн. руб.;

- малозначимые, с необходимым объемом финансирования до 300 млн. рублей.

Данная классификация рассмотрена на основании осуществленного анализа финансирования государственных программ Тюменской области в разрезе округов и юга Тюменской области на 2017 год, и применима на ближайшие пять лет, в связи с имеющимися инфляционным ростом и изменениями в экономике страны, далее структура классификации может сохраниться прежней, но показатели финансирования могут возрасти.

1.2. Правовые основы разработки и реализации государственных программ

Воплощение государственных программ в жизнь основывается в первую очередь на законах и нормативных актах Российской Федерации, на основе которых потом уже принимаются законы и постановления на уровне регионов и муниципальных образований.

Перечень документов составляющих правовую основу государственных программ:

- Федеральные программы разрабатываются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ;

- Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 года N 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»;

- Постановление Правительства РФ от 12 октября 2017 г. N 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»;

- Постановление Правительства РФ от 23 июля 2015 г. N 748 «О создании, развитии и эксплуатации аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети Интернет»;

- Приказ Министерства экономического развития РФ от 16 сентября 2016 г. N 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»;

- Распоряжением Правительств РФ от 11 ноября 2010 г. N 1950-р «Перечень государственных программ Российской Федерации» [30].

Государственная программа служит инструментом для улучшения эффективности государственных расходов и высоких результатов долгосрочной стратегии развития, как регионов, так и страны в целом

В первую очередь, государственная программа ориентирована на решение значимых стратегических задач. В соответствии с распоряжением Правительства, закреплено и утверждено сорок три государственные программы. Создание и реализация государственных программ подчинена Министерству экономического развития РФ и Министерству Финансов. Правительство РФ утверждает составленные перечень государственных программ. После этого разрабатываются государственные программы на основании утвержденного перечня государственных программ. Разработка проекта государственной программы представлена на Рисунке 1.2.



Рисунок 1.2. – Схема разработки проекта государственной программы

Источник: [35]

Разработанный проект государственной программы должен быть размещен на общественное обсуждение на срок не менее 15 дней.

Обсуждение проекта государственных программ на заседаниях общественного совета может проводиться в любое время до его внесения в Правительство РФ.

Государственная программа, утвержденная Правительством Российской Федерации должна быть размещена на официальном сайте ответственного исполнителя в сети «Интернет», в течение двух недель со дня официального опубликования нормативного правового акта о её утверждении [40].

Состав государственной программы РФ и обосновывающих материалов:

1. Титульный лист
2. Паспорт

- паспорт государственной программы;

- паспорта подпрограмм;
- паспорта федеральных целевых программ.

3. Текстовая часть ГП

- описание ключевых направлений и целей государственной политики;
- основная характеристика участия субъектов Российской Федерации.

4. Таблицы – приложения к основной части.

5. Планы осуществления государственной программы

- при разработке новой;
- при внесении изменений в утвержденную программу – предложения по внесению изменений в утвержденные планы.

6. Дополнительные и обосновывающие материалы в текстовой форме

- описания и обоснования по государственной программе в целом;
- полные тексты подпрограмм.

7. Дополнительные и обосновывающие материалы – таблицы.

В настоящее время управление реализацией государственных программ, применяется в порядке, установленном Правительством РФ. На рисунке 1.3. представлен пример управления и контроля над реализацией государственной программы.

Осуществление государственных программ реализовывается в соответствии с планом реализации государственных программ, который формируется при участии аналитической информационной системы на очередной финансовый год и плановый период и содержит список наиболее важных, контрольных событий государственной программы с обозначением их сроков.

Для осуществления результативного мониторинга и контроля за реализацией мероприятий государственной программы, ответственный исполнитель параллельно с планом реализации формулирует детальный план-график реализации государственных программ на текущий финансовый год и плановый период. Проект детального плана-графика формируется в

соответствии с методическими указаниями с использованием аналитической информационной системы и содержит перечень мероприятий и контрольных событий госпрограммы с указанием их сроков и ожидаемых результатов.



Рисунок 1.3 – Управление и контроль реализации государственной программы

Источник: [27]

В таблице 1.1. представлена сравнительная характеристика плана и детального плана-графика реализации госпрограммы.

Правительство РФ по результатам оценки эффективности государственной программы может прийти к решению о сокращении на новый финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований на ее осуществление или о досрочном снятии с осуществлению государственной программы в целом, или прекращение реализации основных мероприятий начиная с нового финансового года.

**Сравнительная характеристика плана и детального плана-графика
реализации госпрограммы**

Признак сравнения	План реализации госпрограммы	Детальный план-график реализации госпрограммы
Содержание	Набор наиболее важных, общественно значимых контрольных событий в составе подпрограммы и федеральных целевых программ. - Следует выделять не менее одного контрольного события в квартал	Полный набор всех основных мероприятий, мероприятий и контрольных событий госпрограммы, необходимых и достаточных для достижения целей и показателей госпрограммы, подпрограммы, ФЦП. - В детальный план-график включаются все меры правового регулирования
Сроки	Формируется на очередной год и плановый период Приводятся сроки наступления наиболее важных контрольных событий госпрограммы.	Формируется на очередной год и плановый период Приводятся сроки начала и окончания реализации всех основных мероприятий и мероприятий подпрограмм, ведомственных и федеральных целевых программ, а также сроки наступления всех контрольных событий госпрограммы. - Сроки реализации мероприятий и наступления контрольных событий не могут выходить за пределы планового периода.
Объем бюджетных ассигнований	Не указываются.	Отражается финансовое обеспечение реализации госпрограммы из средств федерального бюджета всего по государственной программе, а также по подпрограммам основным мероприятиям и мероприятиям с указанием кодов бюджетной классификации.
Ожидаемые рез-ты реализации мероприятий	Не указываются.	В детальном плане-графике указываются ожидаемые результаты реализации основных мероприятий и мероприятий подпрограмм, ведомственных и федеральных целевых программ.

Источник: [40]

Из выше сказанного можно прийти к выводу о том, что формирование проекта и осуществление государственной программы реализовывается ответственным исполнителем совместно с соисполнителями. Проект государственной программы необходимо обязательно согласовать с Министерством экономического развития Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации они же производят оценку

проекта государственной программы. Государственные программы Российской Федерации и изменения, которые в них вносятся, должны быть обсуждены общественностью на едином портале раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов НПА и результатов их общественного обсуждения и предварительному обсуждению на общественных советах федеральных органов исполнительной власти, исключением всего этого считаются приложения к государственным программам, которые содержат сведения, относящиеся к государственной тайне, или сведения конфиденциального характера.

Теперь выделим основные принципы разработки и реализации государственных программ. От начала разработки государственной программы до ее завершения проходит ряд этапов, а именно:

1. Обнаружение проблемы. Разъясняется содержание проблемы и доказывается необходимость решения проблемы программным методом, в том числе учитывается значимость и масштабность проблемы, ее новизна и эффективность мероприятий в отношении обнаруженной проблемы.

2. Формирование концепции. Разрабатывается общая концепция, и происходит обоснование наиболее эффективных вариантов решения проблемы.

3. Подготовка предложений. Формируются предметные предложения для решения проблемы программными методами, так же определяются те, на кого направлена программа, так называемые потребители и в заключении проводится финансово - экономический анализ.

4. Утверждение решения. Утверждается решение о начале разработки программы Правительством РФ или иными органами исполнительной власти.

5. Создание проекта программы. Начинает осуществляться организационная работа по созданию проекта программы; формируются ключевые цели и задачи программы, сроки и этапы ее осуществления, ресурсы и исполнители.

6. Создание мероприятий программы. Осуществляется работа по созданию содержания программы, формируется бизнес план и оформляется предварительная бюджетная заявка.

7. Осуществление экспертизы. На основании характера и типа государственной программы осуществляется ее экспертиза: правовая, экономическая и т.д. Утверждение проекта программы. Осуществляется утверждение программы с причастными министерствами и ведомствами, органами государственной власти субъектов РФ.

8. Утверждения решения органом государственной власти о начале внедрения и осуществления программы в форме официального документа.

9. Реализация программы. По разделам программы назначаются и утверждаются ответственные за их осуществление, распределяются задачи и ресурсы и начинается реализация мероприятий программы.

10. Анализ и наблюдение за программой. Осуществляется анализ результатов и последствий программы, проводится контроль над ее реализацией и финансированием, при необходимости обсуждается вопрос о ее модификации.

11. В процессе реализации программы выделение финансовых средств на программу осуществляется только согласно бюджетной заявке [18, с. 12].

На сегодняшний момент государственные программы представляют собой эффективный инструмент реализации как государственной, так и региональной социально-экономической политики, который позволяет в утвержденные сроки сосредоточить ресурсы для достижения определенных результатов. Но повышение эффективности государственных программ, во многом зависит от разработки единого механизма управления, как на федеральном, так и на региональном уровне. Эффективный механизм управления поможет повысить результат воплощения в жизнь государственных программ.

1.3. Особенности и этапы разработки стратегии развития регионов

Эффективное развитие России страны в целом может быть возможно только благодаря эффективному развитию всех ее регионов и наличию взаимоотношений между регионами в целом. Наиболее эффективным инструментом для социально-экономического развития регионов может служить стратегическое планирование [6, с. 13].

Стратегия социально-экономического развития регионов может оцениваться, как система мероприятий, нацеленных на воплощение в жизнь долгосрочных задач социально-экономического развития страны в целом с учетом вклада регионов в решение поставленных задач [5, с. 121].

Стратегическое планирование социально-экономического развития региона – под данным понятием понимается процесс установки таких целей, ключевых направлений экономического и социального развития и способов их осуществления, реализация которых служит эффективным функционированием региональной социально-экономической направленности в долгосрочной перспективе, а так же помогает быстро адаптироваться к изменениям условий внешней и внутренней среды, а так же помогает повысить качество и уровень жизни населения [47, с. 213].

Повышение роста экономики региона основывается в первую очередь на устойчивом росте инноваций в производственном секторе региона. А так же необходимо учитывать, что устойчивый рост предполагает, что производственный сектор не будет разрушать окружающую среду, а будет учитывать ее законы развития, которые включают в себя определенные ограничения и запреты [49, с.10].

Таким образом, стратегии стабильного развития регионов должны определять их долгосрочное развитие на основании общей стратегии стабильного социально-экономического развития России, которая направлена на повышение качества и уровня жизни населения за счет

инновационного типа развития экономики страны без ущерба для окружающей среды. Модель стратегии устойчивого развития региона, построенная на основании ключевых положений стратегического планирования и концепции устойчивого развития экономических систем может быть представлена в виде схемы представленной на рисунке 1.4.

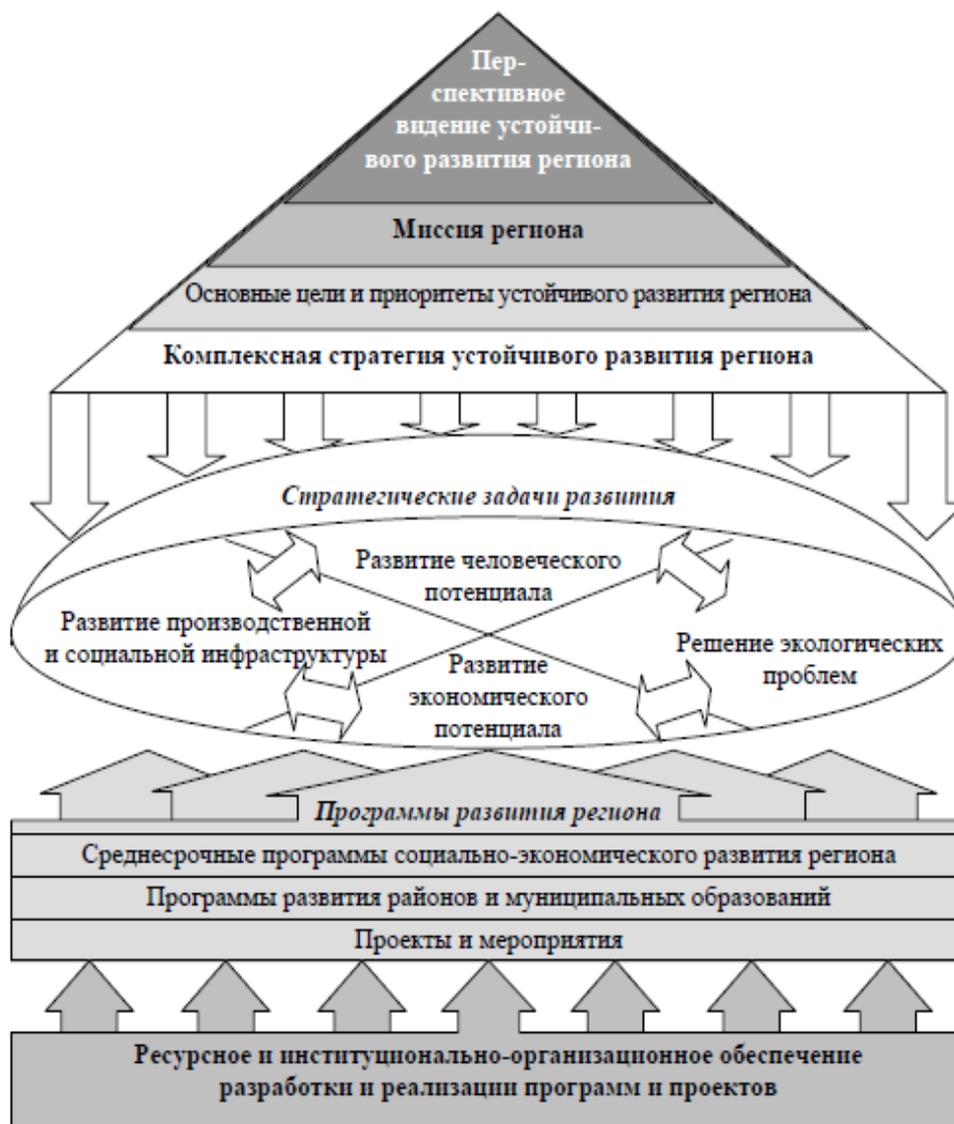


Рисунок 1.4 – Модель стратегии устойчивого развития региона

Источник [49, с. 11]

В зависимости от видения регионом своего устойчивого развития, миссии и роли в социально-экономическом развитии Российской Федерации, позволяет региону сформулировать свои основные цели и приоритеты на долгосрочный период развития, которые будут учтены в процессе разработке стратегии устойчивого развития. Стратегия социально-экономического

развития региона ставит задачи в области развития человеческого и экономического потенциалов, производственной и социальной инфраструктуры, решения экологических проблем.

В социально-экономической стратегии региона инструментом реализации в первую очередь является среднесрочная программа социально-экономического развития региона, программа развития муниципальных образований, инвестиционные проекты и мероприятия, реализующиеся в рамках государственных программ. Важным элементом в процессе разработки и осуществлении стратегии социально-экономического развития региона служит создание ресурсного и институционально-организационного обеспечения осуществляемых в рамках программ и проектов.

Аспекты методологии планирования стратегии социально-экономического развития территорий рассматриваются в исследованиях А. Л. Гапоненко, С. В. Галачевой, О.В. Коломийченко, И.Б. Сергеева, Т.В. Усковой и др.

Если обобщить, в процессе стратегического планирования социально-экономического развития региона можно выделить три стадии:

- 1) оценка изначальных условий и первичных предпосылок развития региона;
- 2) подтверждение целей стратегического развития и способа их воплощения в жизнь;
- 3) подготовка управленческих решений по достижению поставленных результатов в форме концепции социально-экономического развития региона [15 с. 58].

На основании мнения А. Л. Гапоненко, стратегия планирования социально-экономического развития региона может быть представлено в виде цикла, включающего в себя семь этапов:

- 1) установление целей развития;
- 2) оценка внешней среды развития региона;
- 3) оценка сильных и слабых сторон региона;

- 4) применение существующих и создание новых региональных преимуществ;
- 5) создание концепции развития;
- 6) создание плана точных действий и реализация стратегии;
- 7) оценка результативности, и в случае необходимости редактирование целей и способов их достижения [7, с. 43].

При этом И. Б. Сергеев и Л. В. Ларченко включают в порядок создания стратегического планирования социально-экономического развития региона такие мероприятия, как:

- 1) оценка внешней среды, внутренних потенциальных возможностей и границ в развитии региона;
- 2) оценка уже созданных проектов, относящихся к региону;
- 3) выбор стратегии социально-экономического развития с установкой основных целей и приоритетов, средств и способов их осуществления;
- 4) создание сценария развития и обоснование этапов осуществления регионального плана стратегии развития [44, с. 11].

Так же Т. В. Ускова считает, что процесс стратегического планирования включает в себя два основных этапа:

- 1) разработка стратегии (оценка изначальных условий, установка стратегических целей, приоритетов развития и способов их достижения);
- 2) осуществление стратегического планирования (способствование реализации намеченного, контроль результатов) [47, с. 286].

В том числе оценка концепции социально-экономического развития регионов и современного законодательства в области стратегического планирования предоставил возможность разработать детальные схемы процесса разработки и осуществления стратегии социально-экономического развития региона.

Таким образом, последовательность создания данной стратегии в соответствии со стратегическим планированием должна включать в себя

этапы установки целей, оценка среды, разработку сценариев, выбора и конкретизации стратегии. Алгоритм разработки стратегии представлен на рисунке 1.5.

На начальном этапе процесса создания стратегии осуществляется установка цели устойчивого развития региона, которая осуществляется на основании концепции долгосрочного социально-экономического развития и изучения проблем социально-экономического развития и экологии в регионе.

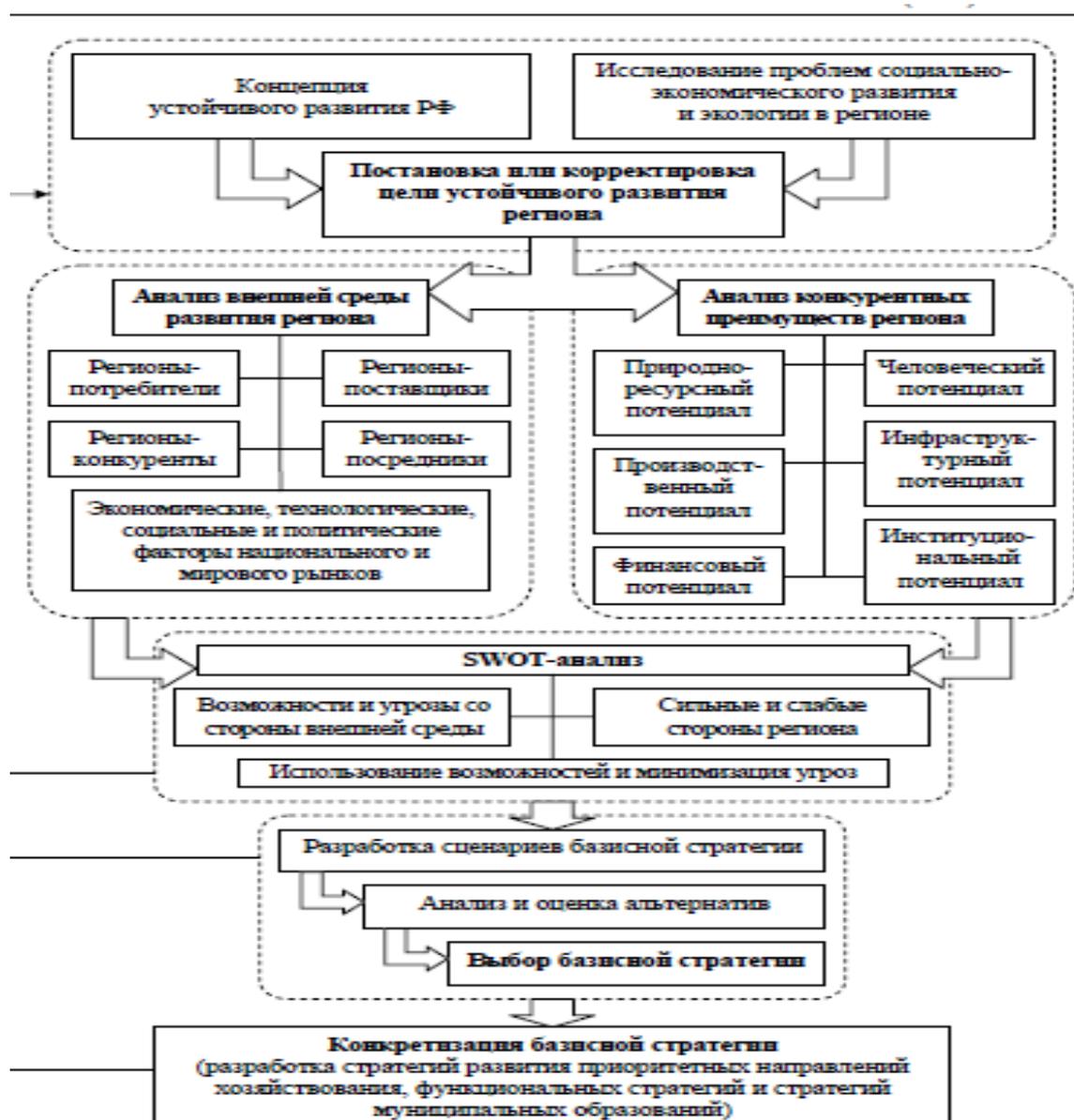


Рисунок 1.5 – Алгоритм разработки стратегии устойчивого развития региона

Источник [49, с. 12]

На последующем этапе осуществляется оценка внешней среды развития региона и его конкурентных преимуществ.

Оценка внешней среды развития региона включает в себя обнаружение и исследование:

1) экономических, технологических, социальных и политических факторов рынков, как на уровне страны, так и на мировом уровне, проявляющих воздействие на устойчивое развитие рассматриваемого региона;

2) регионов, представляющих по отношению к рассматриваемому региону в качестве потребителей или поставщиков ресурсов, продукции, услуг, в отношении конкурентов и посредников.

Оценка конкурентных преимуществ региона рассматривает оценку его природного, человеческого, производственного, инфраструктурного и финансового потенциалов.

На следующем этапе осуществляется SWOT-анализ: выявление сильных и слабых сторон региона, способов его развития и угроз со стороны внешней среды, способов использования возможностей и снижения угроз.

На следующем этапе происходит создание схемы базовой стратегии социально-экономического развития региона, оценка стратегических альтернатив, выбор базисной стратегии.

Следующий заключительный этап конкретизируют базовую стратегию социально-экономического развития региона по трем ключевым направлениям:

1) ключевые направления хозяйственного развития в стратегии региона;

2) функциональные стратегии для министерств и ведомств региона;

3) стратегии стабильного развития муниципальных образований региона.

Комплексная стратегия социально-экономического развития региона основывается на механизмах стратегического планирования и программно-

целевого регулирования социально-экономического развития Российской Федерации, и её субъектов.

На основании анализа мнений разных ученых, нами были предложены этапы стратегического планирования развития региона. Процесс стратегического планирования социально-экономического развития региона должен происходить в несколько этапов:

1) В первую очередь должна происходить оценка внутренней (ресурсы, потенциал, экономические и социальные предпосылки) и внешней среды (экономические, технологические, политические и социальные факторы внешних рынков в т.ч. и мировых) региона, оценка стратегии развития РФ;

2) На втором этапе, из полученных данных первого этапа, необходимо производить оценку сильных и слабых сторон (SWOT-анализ);

3) На третьем этапе, на основании выявленных преимуществ региона и его недостатков необходимо, поставить цели и приоритеты стратегии развития региона на будущую перспективу, создать сценарии развития стратегии в разных условиях экономики;

4) На четвертом этапе необходимо создать план действий стратегии развития, на основании намеченных целей и приоритетов, а так же разработать методику оценки эффективности реализации стратегии развития;

5) На пятом этапе необходимо сформировать карту рисков, которая поможет предотвратить риски в будущем или их минимизировать на этапе реализации стратегии развития;

6) На шестом этапе необходимо согласование всех разработанных методик и планов стратегии развития;

7) На седьмом этапе мониторинг реализации стратегии социально-экономического развития, оценка её результативности, и своевременная отработка возникающих рисков.

Данная модель, более полно раскрывает каждый этап планирования и формирования стратегии развития, а так же автором предлагается в данной

модели разработать карту рисков, которая поможет оценивать возникающие риски и предлагать пути их минимизации.

Реализация стратегий социально-экономического развития, стратегического планирования и прогнозирования Российской Федерации и регионов осуществляется на основании с Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом РФ от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Данный закон регламентирует работу участников процесса государственного стратегического планирования по прогнозированию, программно-целевому планированию и стратегическому контролю, нацеленную на улучшение уровня социально-экономического развития России, осуществление национальной безопасности и повышение роста социального и финансового благополучия ее граждан [24].

Участниками процесса стратегического планирования на региональном уровне являются высшее должностное лицо субъекта РФ, законодательный, исполнительные и иные органы государственной власти региона, общественные, научные и иные организации.

Компетенции регионов – субъектов РФ в сфере государственного стратегического планирования включают в себя:

- установление целей социально-экономического развития и преимуществ социально-экономической политики субъекта РФ, а также пути их реализации;
- определение требований, которые будут содержаться в документах стратегий субъектов Российской Федерации, порядок их разработки, рассмотрения и утверждения;
- создание и рассмотрение самих проектов данных документов, и их утверждение;
- контроль над социально-экономическим развитием субъекта Российской Федерации.

К разрабатываемым документам государственного стратегического планирования в субъектах РФ, можно отнести стратегию социально-экономического развития на долгосрочный период, государственные программы и прогноз программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу.

Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочную период – это документ, устанавливающий цели, приоритеты социально-экономического развития и задачи развития субъекта РФ в долгосрочной перспективе [24].

Модель разработки и осуществления стратегии социально-экономического развития региона субъекта РФ в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в РФ» может быть представлена в следующем виде на рисунке 1.6.

Стратегия развития разрабатывается на основании приоритетных направлений социально-экономической политики, указанных в концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

При разработке стратегии социально-экономического развития в учет берется прогноз социально-экономического развития РФ и отраслевые документы стратегического планирования на долгосрочный период, стратегии развития федеральных округов и входящих в них территорий, схемы территориального планирования РФ, а также направления социально-экономического развития муниципальных образований, входящих в состав данного субъекта РФ.

Высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации определяется период, на который разрабатывается стратегия развития. Корректировка стратегии в случае необходимости происходит только по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта [24].

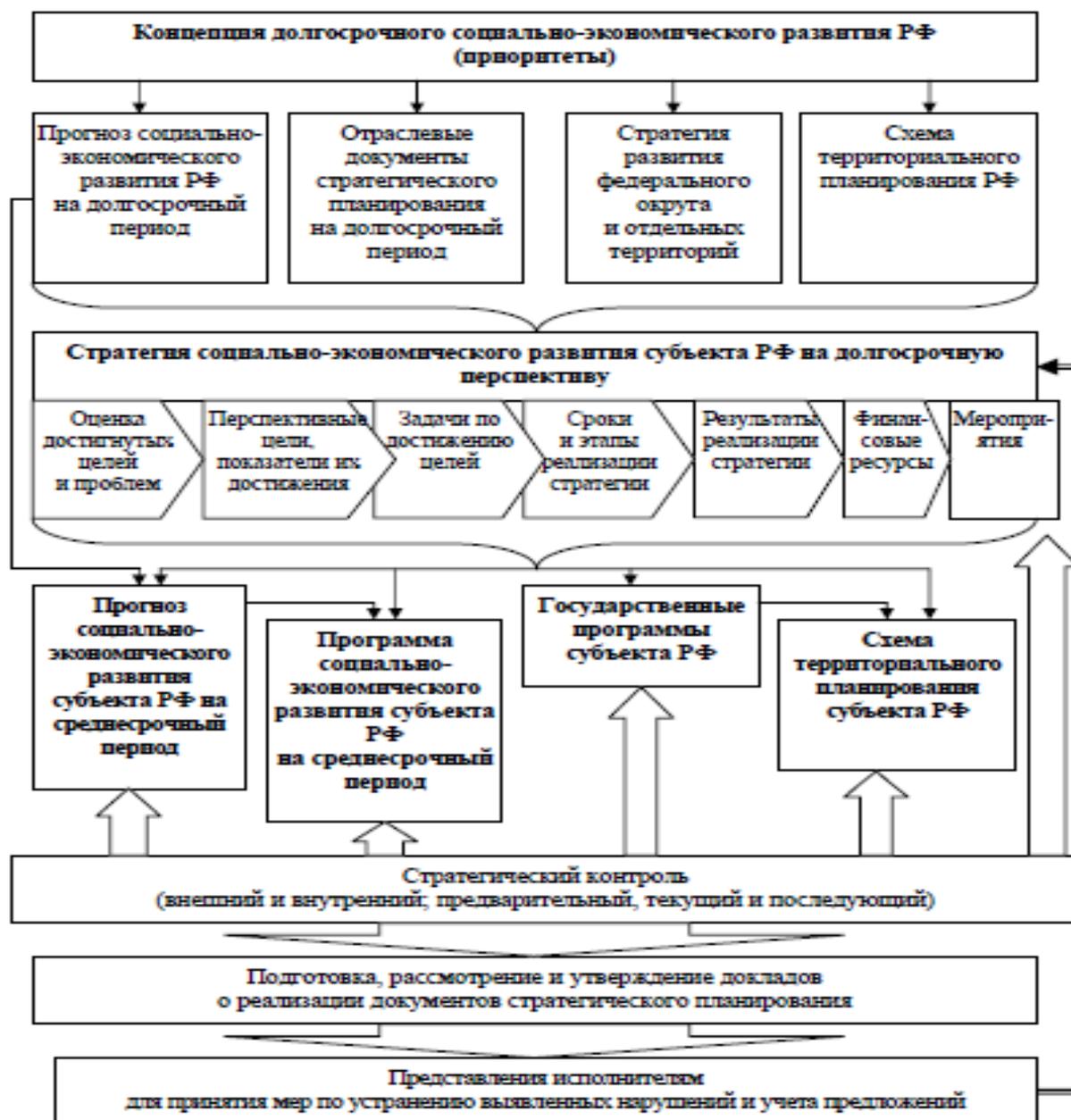


Рисунок 1.6 – Модель разработки и осуществления стратегии социально-экономического развития субъекта РФ

Источник [6, с. 15]

Стратегия включает в себя:

- анализ выполненных целей и проблем, которые существуют в субъекте РФ;
- направления целей социально-экономического развития субъекта РФ, в том числе показатели и способы их достижения;

- задачи, при решении которых осуществится достижение долгосрочных целей стратегии развития; сроки реализации стратегии, этапы и предполагаемые итоги осуществления стратегии;

- анализ финансовых средств, которые необходимы для осуществления стратегии;

- план мероприятий по осуществлению стратегии на среднесрочный период;

- и иные пункты и положения, которые определяются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Процедура разработки и внесения изменений в стратегии социально-экономического развития региона – субъекта РФ на долгосрочную перспективу устанавливается на основании нормативно правового акта данного субъекта РФ, порядок утверждения стратегии социально-экономического развития на федеральном уровне – устанавливается Правительством РФ. Стратегия утверждается законодательным (представительным) либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ [24].

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ осуществляет контроль над осуществлением стратегии развития в части сопоставления фактических данных плановым.

Стратегия развития является основанием для создания государственных программ субъектов Российской Федерации, его схемы территориального планирования и программы социально-экономического развития на среднесрочный период.

Основанием для разработки пространственного отображения схем территориального планирования субъектов выступает стратегия социально-экономического развития и государственная программа субъекта РФ. В соответствии с Градостроительным кодексом РФ определяется порядок подготовки, согласования, утверждения и внесения изменений, а также требования к содержанию схемы.

На основании прогноза социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу и стратегии развития субъекта РФ на долгосрочный период, создается ежегодно прогноз социально-экономического развития субъектов РФ на среднесрочную перспективу на три года.

Прогноз включает в себя:

- анализ достигнутых показателей социально-экономического развития субъекта РФ;
- анализ факторов и ограничений, оказывающих влияние на экономический рост субъекта РФ в среднесрочной перспективе;
- составляющие одного или нескольких вариантов прогноза, в том числе количественные показатели и качественные характеристики социально-экономического развития;
- ключевые параметры государственных программ субъекта РФ.

Программа социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период разрабатывается 1 раз в 3 года на 6 лет на основе стратегии социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочную перспективу, прогноза его развития на среднесрочный период, ключевых направлений деятельности Правительства РФ на среднесрочный период. Описанная программа является документом, в котором устанавливаются цели деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ на среднесрочный период и совокупность мер по их достижению [24].

Программа включает в себя

- направления социально-экономического развития субъекта РФ;
- признаки и показатели для оценки результативности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ и значения показателей в отчетном и плановом периодах;
- задачи и события, служащие достижением целей социально-экономического развития субъекта РФ.

Процедура разработки и внесения исправления в программы устанавливается нормативным правовым актом субъекта РФ.

Программа утверждается законодательным (представительным) органом государственной власти данного субъекта и внесение изменений возможно по решению его высшего исполнительного органа государственной власти.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, производит контроль за над осуществлением целей социально-экономического развития субъекта РФ и комплексов мероприятий, включенных в программе развития на среднесрочный период.

Под понятием стратегический контроль понимается работа по мониторингу социально-экономического развития и анализу процесса государственного прогнозирования и программно-целевого планирования, документов государственного стратегического планирования, а также воплощение в жизнь положений этих документов.

Реализация стратегического контроля происходит в форме предварительного, текущего и последующего контроля. Первый контроль предварительный реализовывается в процессе создания и утверждения документов стратегического планирования, реализация текущего контроля происходит в ходе воплощения этих документов, а реализация последующего контроля происходит по итогам применения этих документов.

На всех этапах внутренний стратегический контроль применяется Правительством РФ, федеральными и региональными органами исполнительной власти. К задачам внутреннего контроля относятся анализ документов государственного стратегического планирования на стадии их создания и осуществления, а также подготовка предложений по итогам осуществленной оценки.

На этапах осуществления текущего и последующего контроля применяется внешний стратегический контроль Президентом РФ и Счетной палатой РФ, органами государственного финансового контроля субъектов

РФ. К задачам внешнего контроля можно отнести анализ предполагаемой и фактической эффективности и полученных результатов целей социально-экономического развития РФ, которые были предусмотрены документами государственного стратегического планирования, оценка влияния внутренних и внешних факторов на плановый и фактический уровень реализации целей, установление результативности расходования бюджетных средств в отношении достигнутых целей, и в том числе подготовка предложений по итогам осуществленной оценки.

Ключевыми документами, которые используются при реализации стратегического контроля в субъектах Российской Федерации, служат сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, годовой отчет о результатах и ходе исполнения программы социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период и доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти. На основании результатов стратегического контроля орган, который осуществил данный контроль, отправляет органам государственной власти документ для принятия мер по локализации найденных нарушений и предложения по повышению эффективности [24].

Во многих регионах Российской Федерации уже разработаны и приняты законы стратегического планирования, которые учитывают основные положения Указа «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» и Федерального закона «О государственном стратегическом планировании».

В концепции механизмов предоставления стабильного социально-экономического развития РФ и ее регионов немаловажную роль осуществляет программно-целевое регулирование.

Алгоритм его использования в процессе реализации стратегии устойчивого развития региона представлен на рисунке 1.7.

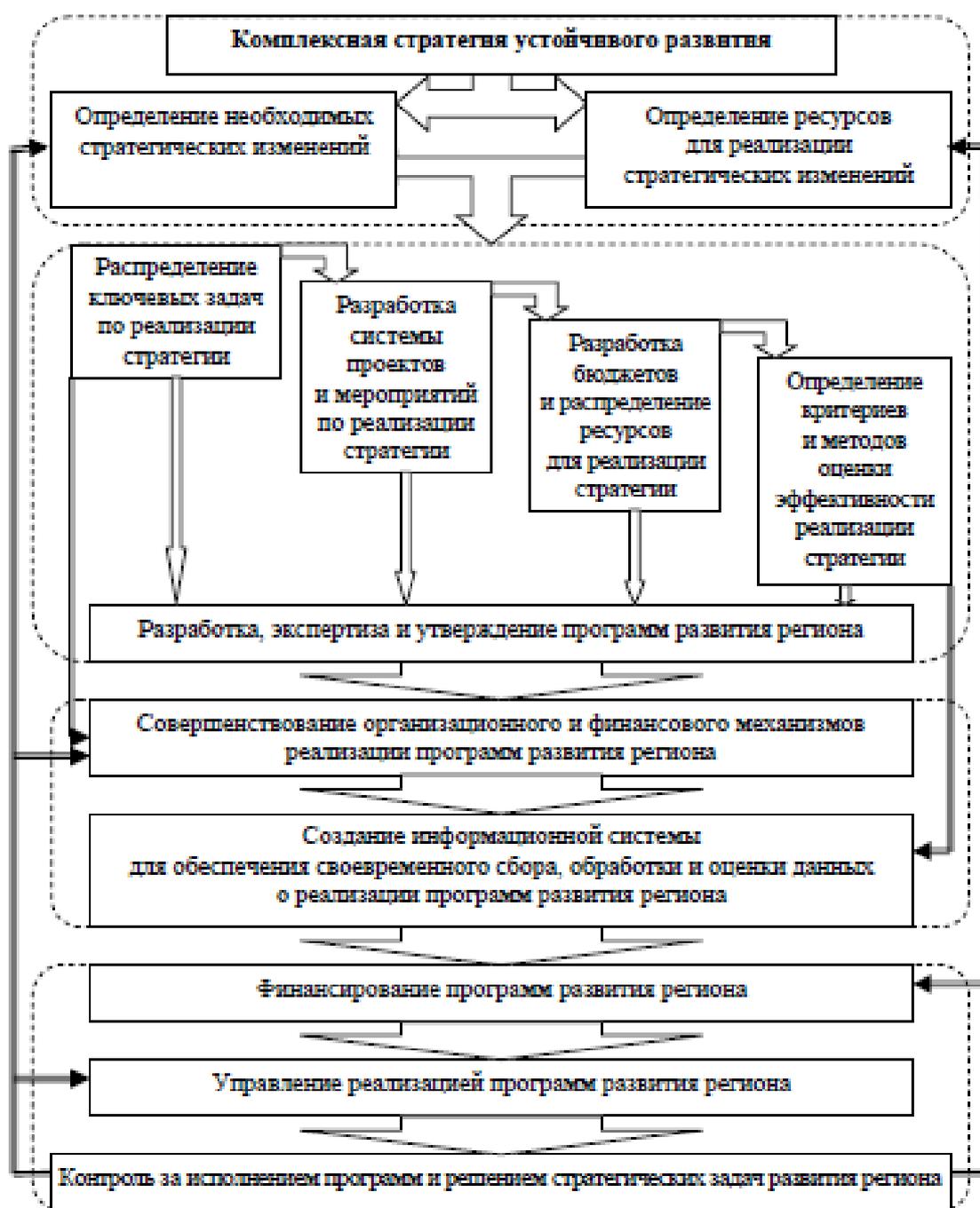


Рисунок 1.7 – Алгоритм реализации стратегии устойчивого развития региона

Источник [39, с. 256]

Осуществление стратегии можно представить как процесс, этапы которого можно объединить в четыре стадии:

1) составление плана: установка нужных стратегических изменений и ресурсов с целью их реализации;

2) организация:

- разделение основных вопросов и ресурсов согласно осуществлению стратегии, создание надлежащей концепции проектов и мероприятий, разработка бюджетов, установка критериев и способов оценки результативности осуществления стратегии;

- создание, экспертиза и утверждение программ развития региона;

3) подготовка: усовершенствование организационного и финансового механизмов воплощения в жизнь программ развития региона, формирование информационной системы для осуществления своевременного сбора информации о ходе исполнения программ для обработки и оценки данных;

4) выполнение и надзор: финансирование программ развития региона, руководство за осуществлением, надзор за реализацией программ и решением стратегических задач развития региона.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что стратегия стабильного развития региона устанавливает его стратегические задачи и возможности в рамках миссии данной территории как субъекта Российской Федерации и субъекта мирового хозяйства.

В настоящий момент региональное стратегическое планирование является важным условием для повышения эффективности государственного управления регионом. Несмотря на то, что многие вопросы, связанные с теорией и практикой стратегии управления уже проработаны, но за пределами научной теории остаются еще не решенные вопросы и проблемы, решение которых приведет к стабильному развитию регионов РФ, а также повышению уровня и качества жизни населения.

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ И СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ НА ПРИМЕРЕ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1. Реализация государственных программ в Тюменской области

В современных условиях российской экономики роль государства в социально-экономическом развитии регионов является первостепенной. Вместе с тем механизм государственного влияния на экономические процессы должен быть целевым, комплексным и результативным, что закладывается в основу создания государственных программ.

В Российской Федерации правовые основы для разработки государственных программ были заложены в 2010 г. в рамках увеличения эффективности бюджетных расходов. Президент РФ обозначил государственные программы как «ключевой механизм, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование» [19].

Государственная программа Российской Федерации – документ стратегического планирования, включающий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам реализации, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках осуществления ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [24].

Список государственных программ Российской Федерации представлен в «Перечне государственных программ Российской Федерации», утвержденным Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р, в котором все государственные программы структурированы по следующим направлениям:

- I. Новое качество жизни;
- II. Инновационное развитие и модернизация экономики;
- III. Обеспечение национальной безопасности;
- IV. Сбалансированное региональное развитие;
- V. Эффективное государство [36].

Список государственных программ субъектов РФ утверждаются Распоряжениями Правительств субъектов РФ с 2013 года.

В соответствии с Законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», на принципах единства и целостности должна основываться организация и функционирование системы стратегического планирования, в том числе должна происходить согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования, рассматриваемых и утверждаемых на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. В связи с этим является актуальным осуществить сравнительную оценку направлений государственных программ федерального уровня и регионального, а также найти отличительные черты в социально-экономической направленности и связанность федеральных направлений госпрограмм в регионах [24].

Л.С. Кабир, И.М. Лужкина, Л.Н. Кудрявцева утверждают, что «внедрение института госпрограмм требует оценки и учета влияния трех векторов информационно-аналитической деятельности органов государственной власти: формирование стратегических целей развития страны, обоснование формулируемых целей прогнозами социально-экономического развития Российской Федерации и их согласование с финансовыми возможностями государства, отражаемыми в бюджетной стратегии [13, с. 23-24].

Также Л.С. Кабир, И.М. Лужкина, Л.Н. Кудрявцева заявляют, что «самих по себе мер, формируемых в рамках отдельно взятой государственной программы, может оказаться недостаточно для достижения запланированной программой цели, если они не согласуются и не учитывают

влияние на социально-экономическое развитие территорий страны других программ».

За исключением условий появления, места и роли государственных программ в системе стратегического планирования, в настоящий момент в научной литературе так же активно обсуждаются вопросы и проблемы связанные с формированием государственных программ. Н.Н. Шаш и А.И. Бородиным, которые исследуют вопросы формирования государственных программ на федеральном уровне и региональных, мнение данных авторов заключается в том, что имеются проблемы в освоении программного инструментария, которые присущи для всех российских регионов, среди которых «отсутствие четкого взаимодействия федеральных и региональных государственных программ» [48, с. 97]. Вследствие этого, связанность направлений государственных программ федерального и регионального уровней, а также особенности направлений региональных государственных программ являются актуальными для изучения. Согласно мнению авторов, структура региональных государственных программ должна отображать отличительные черты и приоритетные направления социально-экономического развития регионов.

В процессе исследования были изучены направления всех осуществляемых государственных программ в таких субъектах как Ханты-Мансийский Автономный Округ, Ямало-Ненецкий Автономный Округ и Тюменская Область, выполнено их сравнение с направлениями федеральных госпрограмм. В том числе, государственные программы каждого анализируемого субъекта были структурированы по федеральным направлениям. Осуществленный анализ помог выявить представленность различных государственных программ в ХМАО, ЯНАО и юг Тюменской области, уровень их соответствия федеральным государственным программам, обозначить выраженность каждого федерального направления в структуре государственных программ каждого субъекта, а также обозначить

ключевые направления стратегического планирования социально-экономического развития этих регионов.

Анализ информации из открытых источников Ханты-Мансийского Автономного Округа, Ямало-Ненецкого Автономного Округа и юга Тюменской Области показал, что на сегодняшний день в перечисленных регионах реализуется 81 государственная программа. Лидером по количеству осуществляемых государственных программ является юг Тюменской области – в ней реализуется 29 госпрограмм, далее идет Ямало-Ненецкий Автономный Округ (ЯНАО) и Ханты-Мансийский автономный округ (ХМАО) – в них осуществляется 27 и 25 госпрограмм соответственно. Схематично количество государственных программ в ХМАО, ЯНАО и Тюменской области в 2017 г. представлено на рисунке 2.1. Перечни государственных программ утверждены распоряжениями Правительств регионов и размещены на официальных сайтах Правительств и Министерств экономики регионов. Необходимо заметить, что лишь в Тюменской области государственные программы структурированы по направлениям государственных программ РФ, в двух других регионах систематизация государственных программ по государственным направлениям РФ отсутствует. Большинство региональных перечней государственных программ полностью соответствуют по девяти государственным программам: «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Доступная среда», «Содействие занятости населения», «Развитие физической культуры и спорта», «Развитие культуры и туризма», «Развитие лесного хозяйства», «Управление государственным имуществом», «Управление государственными финансами». Большое количество государственных программ анализируемых субъектов схожи по своей направленности, при этом их наименования могут отличаться друг от друга. В большинстве случаев государственные программы одного региона включает в себя несколько государственных программ (или подпрограмм)

другого региона, или наоборот соответствует только одной из подпрограмм схожей по направленности государственной программы другого региона.

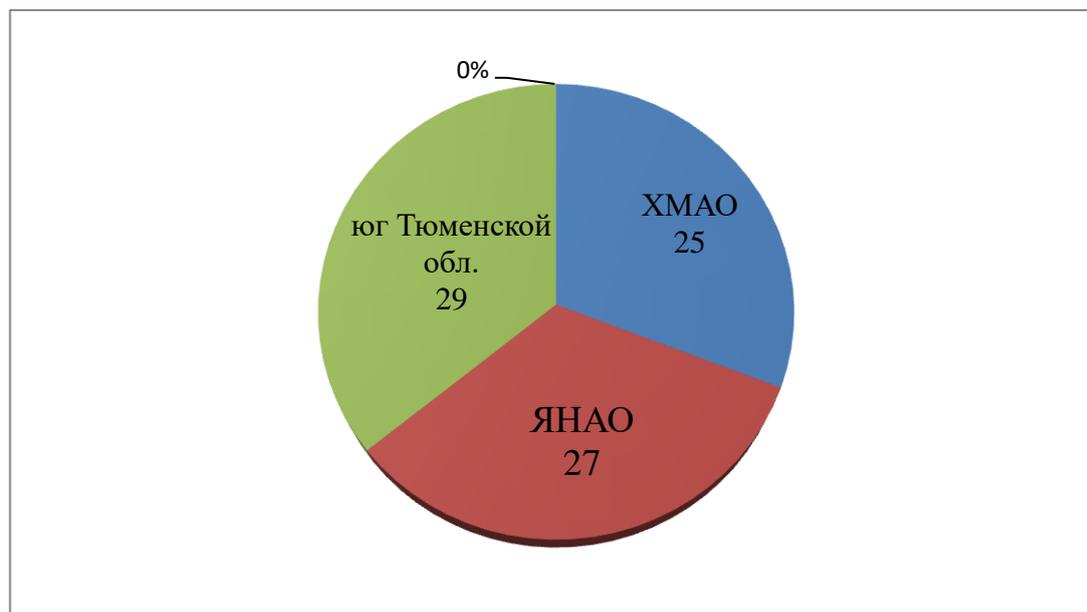


Рисунок 2.1– Количество государственных программ в ХМАО, ЯНАО и на юге Тюменской области в 2017 г.

Источник: [Составлено автором на основании 31, 32, 33]

В ХМАО, ЯНАО и на юге Тюменской области реализуются как схожие, так и уникальные для региона государственные программы. Из 27 схожих госпрограмм:

- 14 госпрограмм присутствуют во всех анализируемых субъектах;
- 13 госпрограмм в большинстве регионов;
- 15 государственных программ представлены только в одном регионе: из них 5 госпрограмм – на юге Тюменской области, 4 в Ямало-Ненецком автономном округе и 5 в Ханты-Мансийском автономном округе.

50 из 81 реализуемых на 2017 г. в Ханты-Мансийском автономном округе, Ямало-Ненецком автономном округе и юге Тюменской области госпрограмм соответствуют федеральным государственным программам, в большей степени это соответствие проявлено в Ямало-Ненецкий автономный округ – 19 из 27 госпрограмм соответствуют федеральным государственным программам. Далее по снижению степени соответствия разместились Ханты-Мансийский автономный округ (17 из 25 госпрограмм), юг Тюменской

области (16 из 29 госпрограмм). Количество госпрограмм по регионам в соответствии с государственными программами на 2017 г., представлены на рисунке 2.2.

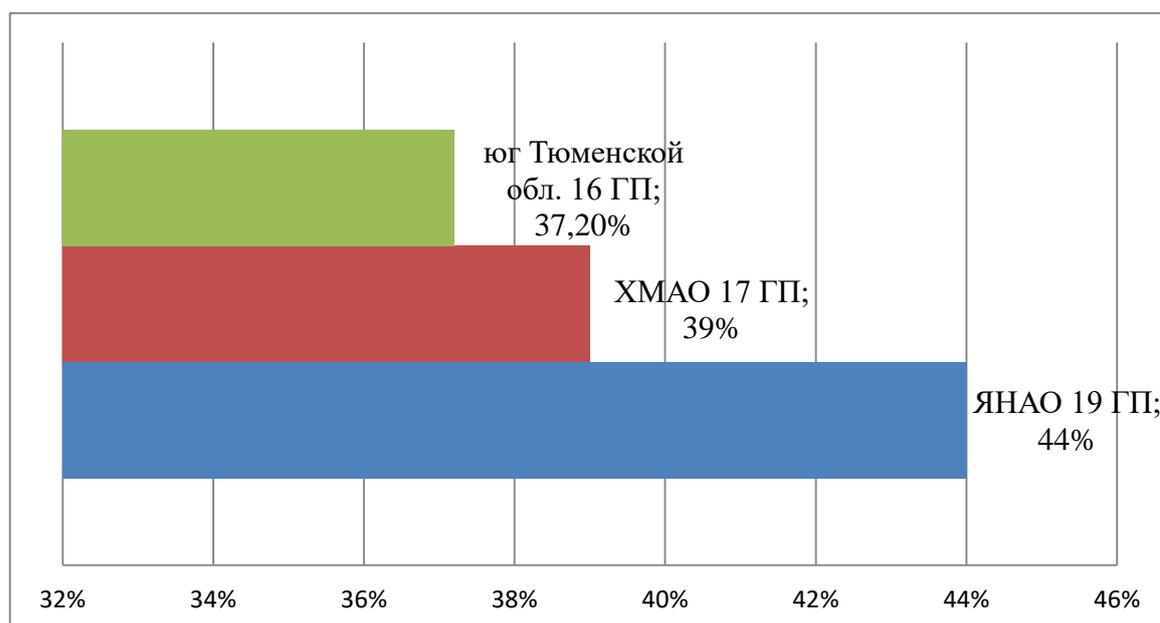


Рисунок 2.2 – Количество госпрограмм в Тюменской области, соответствующих государственным программам на 2017 г.

Источник: [Составлено автором на основании 31, 32, 33]

Таким образом, 30% госпрограмм представлены, во всех трех регионах, а так же 46 % государственных программ в анализируемых регионах соответствуют государственным программам частично, полностью или в единичном случае.

Проведенная структуризация государственных программ юга Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа по направлениям федеральных государственных программ позволяет вскрыть общие направления и различия в социально-экономическом направлении этих регионов. Так, по количеству осуществляемых государственных программ в анализируемых регионах наиболее проявляется социальная сфера, что соответствует федеральному направлению «Новое качество жизни». Во всех трех регионах данная сфера превалирует.

В целом по югу Тюменской области, Ханты-Мансийскому автономному округу и Ямало-Ненецкому автономному округу направлению «Новое качество жизни» соответствует 45 государственным программам из 81 реализуемых, что составляет 55 % . Первым по количеству государственных программ, осуществляющих программы социальной направленности, является юг Тюменской области. Распределение государственных программ юга Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа по федеральным направлениям представлено на рисунке 2.3.

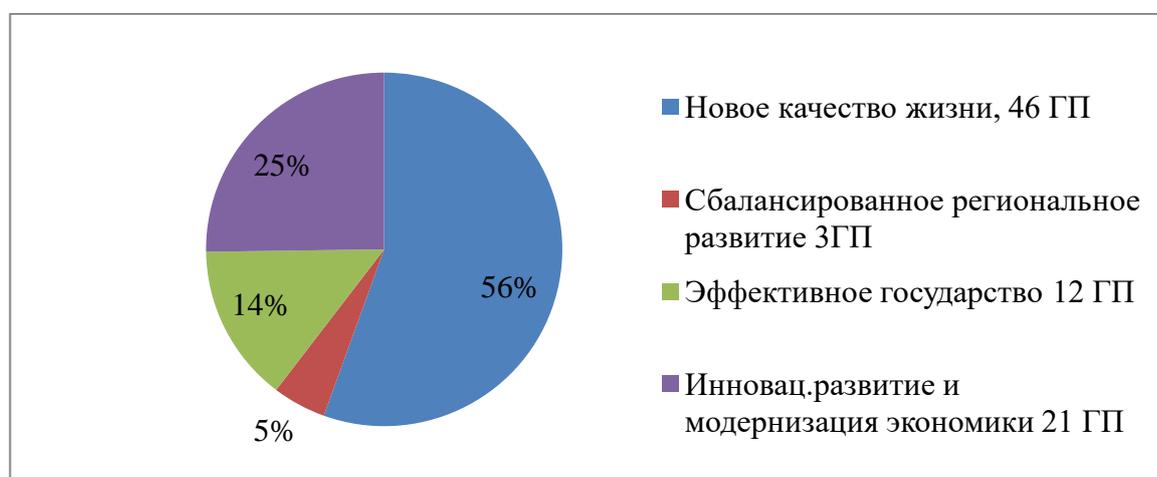


Рисунок 2.3 – Распределение госпрограмм юга Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа по федеральным направлениям

Источник: [Составлено автором на основании 31, 32, 33]

Направление «Инновационное развитие и модернизация экономики» расположилось на втором месте по количеству осуществляемых государственных программ – представлены 21 программа, что составляет 25 %. На третьем месте по количеству осуществляемых государственных программ разместилось федеральное направление «Эффективное государство», включающее в себя 12 государственных программ, что составляет 15 %. Больше всего это направление проявляется в Ямало-Ненецком автономном округе, на юге Тюменской области наоборот, там присутствует только 2 государственные программы, соответствующие

данному направлению. На последнем месте по количеству применяемых государственных программ расположилось федеральное направление «Сбалансированное региональное развитие», которое представляют 4 государственные программы в целом по анализируемым регионам, что составляет 5 %. Федеральное направление «Обеспечение национальной безопасности» не осуществляется ни в одном из анализируемых регионах.

Распределение государственных программ юга Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа по федеральным направлениям социально-экономического развития в каждом регионе различно. Количество государственных программ на юге Тюменской области, Ямало-Ненецком автономном округе и Ханты-Мансийском автономном округе, соответствующих направлениям государственных программ Российской Федерации на 2017 г. представлено в таблице 2.1.

Таблица 2.1.

Количество госпрограмм на юге Тюменской области, Ямало-Ненецком автономном округе и Ханты-Мансийском автономном округе, соответствующих направлениям госпрограмм РФ на 2017 г.

Регион	Направления госпрограмм РФ				
	I Новое качество жизни	II «Инновационное развитие и модернизация экономики»	III Обеспечение национальной безопасности	IV «Сбалансированное региональное развитие»	V «Эффективное государство»
ХМАО	15	6	-	1	4
ЯНАО	13	8	-	-	6
Тюменская область	18	7	-	2	2
Всего госпрограмм	46	21	-	3	12

Источник: [Составлено автором на основании 31, 32, 33]

На юге Тюменской области, в реализации государственных программ наиболее представлена социальная сфера, соответствующая направлению «Новое качество жизни» – из 29 государственных программ к этому направлению можно отнести 18 госпрограмм. Из них отсутствуют среди

федеральных госпрограмм, госпрограмма посвященная развитию ветеринарной службы, «Антинаркотическая программа» и госпрограмма «Сохранение и использование объектов культурного наследия». На втором месте, в сравнении с социальной сферой, на юге Тюменской области представлена сфера промышленности и экономики – применяются 7 государственных программ, из которых не представлены на федеральном уровне государственные программы «Развитие малого и среднего предпринимательства», «Развитие потребительского рынка и защита прав потребителей». Слабо представлено направление «Сбалансированное региональное развитие» – ему соответствуют лишь 2 госпрограммы. Особенности этого направления на юге Тюменской области является воплощение не представленных на федеральном уровне государственных программ, направленных на оказание содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом. Также менее выраженным направлением на юге Тюменской области является направление «Эффективное государство» – ему соответствуют 2 государственные программы, среди которых не представленными на федеральном уровне являются государственные программы «Развитие имущественного комплекса» и «Развитие информатизации» [31].

В Ханты-Мансийском автономном округе, как и на юге Тюменской области, осуществление государственных программ в большей степени происходит по социальной сфере – по данному направлению государственных программ (14 из 27) можно отнести к направлению «Новое качество жизни». 6 государственных соответствует направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики». Только 2 государственные программы соответствуют направлению «Сбалансированное региональное развитие». Всего 4 государственные программы соответствуют направлению «Эффективное государство» – это государственные программы «Управление государственными финансами в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», «Управление

государственным имуществом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», «Создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышения устойчивости местных бюджетов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» и «Информационное общество Ханты-Мансийского автономного округа – Югры». Особенностью государственных программ Ханты-Мансийского автономного округа служит наличие программы «Развитие гражданского общества», которая по целям и задачам может относиться не только к указанному выше направлению, но и к таким федеральным направлениям как «Новое качество жизни» и «Сбалансированное региональное развитие» [32].

В Ямало-Ненецком автономном округе, как и в других двух регионах наиболее выражена социальная сфера, соответствующая направлению «Новое качество жизни». Этому направлению соответствуют 11 из 27 государственных программ Ямало-Ненецкого автономного округа. 6 государственных программ ЯНАО относятся к направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики». При этом соответствующая этому направлению государственная программа «Энергоэффективность и развитие энергетики, обеспечение качественными жилищно-коммунальными услугами населения» одновременно соответствует и направлению «Новое качество жизни». Наравне с направлением «Инновационное развитие и модернизация экономики» в ЯНАО является направление «Эффективное государство», которому соответствуют 6 государственных. Среди данных программ не представленными на федеральном уровне служат государственные программы «Совершенствование государственного управления», которую также можно отнести к направлению «Сбалансированное региональное развитие», и госпрограммы «Организационно-техническое оснащение государственного управления» и «Развитие системы осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд». Необходимо отметить, что государственная программа «Управление государственными финансами

автономного округа и создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов муниципальных образований в автономном округе» одновременно соответствует направлениям «Эффективное государство» и «Сбалансированное региональное развитие». Отсутствуют в Ямало-Ненецком автономном округе государственные программы по направлению «Сбалансированное региональное развитие» [33].

Из этого следует, что почти все федеральные направления государственных программ представлены на юге Тюменской Области, Ханты-Мансийском автономном округе и Ямало-Ненецком автономном округе, за исключением направления «Обеспечение национальной безопасности». Большинство федеральных государственных программ имеют свои «аналоги» в анализируемых регионах. Особенностью планирования социально-экономического развития в регионах является наличие в большинстве регионов не рассматриваемых на федеральном уровне государственных программ, направленных на оказание содействия добровольному переселению соотечественников, укреплению единства российской нации. В половине анализируемых регионах осуществляются не представленные на федеральном уровне государственные программы, направленные на развитие ветеринарного обслуживания, анитинаркотическая программа. Так же стоит отметить, что федеральная государственная программа «Развитие культуры и туризма» в Ханты-Мансийском автономном округе представлена двумя государственными программами: «Развитие культуры» и «Развитие туризма». Также особенностью стратегического планирования в анализируемых регионах является наличие на юге Тюменской области государственной программы о реализации Договора между органами государственной власти юга Тюменской области, ХМАО и ЯНАО по названию «Сотрудничество». Более детальная информация о государственных программах рассматриваемых регионах в сферах социально-экономического развития представлена в таблице 2.2.

Таблица 2.2.

Распределение государственных программ юга Тюменской области, Ямало-Ненецкого автономного округа и Ханты-Мансийского автономного округа по федеральным направлениям и сферам социально-экономического развития на 2017 г.

Федеральное направление и сфера социально-экономического развития	Тюменская Область	ХМАО	ЯНАО
1	2	3	4
Новое качество жизни			
Социальная защита	+	+	+
Образование	+	+	+
Здравоохранение	+	+	+
Доступная среда		+	
ЖКХ	+	+	+
Занятость населения	+	+	+
Безопасность дорожного движения	+	-	+
Профилактика правонарушений	+	+	+
Культура	+	+	+
Физическая культура и спорт	+	+	+
Защита от чрезвычайных ситуаций	+	+	+
Туризм	+	+	+
Потребительский рынок, защита прав потребителей	+	-	+
«Инновационное развитие и модернизация экономики»			
Наука и технологии	+	+	+
Предпринимательство	+	-	+
Инвестиции	+	+	+
Промышленность	+	+	-
Агропромышленный комплекс	+	+	+
Энергосбережение	-	-	+
Транспортная инфраструктура	+	+	+
Лесное хозяйство	+	+	+
Минерально-сырьевой и топливно-энергетический комплексы	-	+	+
Информатизация	+	+	+
«Сбалансированное региональное развитие»			
Государственная гражданская и муниципальная службы	-	+	+
Переселение соотечественников			
«Эффективное государство»			
Государственное имущество	+	+	+
Государственные финансы	-	+	+
Закупки для государственных нужд	-	-	+

Источник: [Составлено автором на основании 31, 32, 33]

На основании результатов осуществленной оценки государственных программ можно сделать вывод, что структура государственных программ в анализируемых регионах отражает особенности и приоритеты социально-экономического развития регионов, представленные выше.

Можно считать, что поскольку в большинстве регионов применяются схожие, но имеющие разные названия государственные программы, целесообразно гармонизировать схожие государственные программы во всех регионах между собой и с федеральными государственными программами. В том числе при составлении государственных программ, представляющих одну сферу социально-экономического развития в разных регионах, необходимо обеспечить согласованность ее детализации на государственные программы и подпрограммы в разных регионах.

По состоянию на 31 декабря 2017 г. было утверждено 29 государственных программ на юге Тюменской области, Ямало-Ненецком автономном округе – 27, и Ханты-Мансийском автономном округе – 25.

В 2017 г. объем средств, направленных на реализацию государственных программ на юге Тюменской области, из областного и федерального бюджета составил 85 млрд. руб. [31]. Объем финансирования из федерального и окружного бюджета для реализации всех государственных программ Ямало-Ненецкого автономного округа в том же году был несколько выше – 142 млрд руб. и Ханты-Мансийском автономном округе составил – 194 млрд. [32,33]. Рассмотрим на рисунке 2.4., 2.5., 2.6.. структуру по источникам финансирования юга Тюменской области, Ямало-Ненецкого автономного округа и Ханты-Мансийского автономного округа на 2017 г.

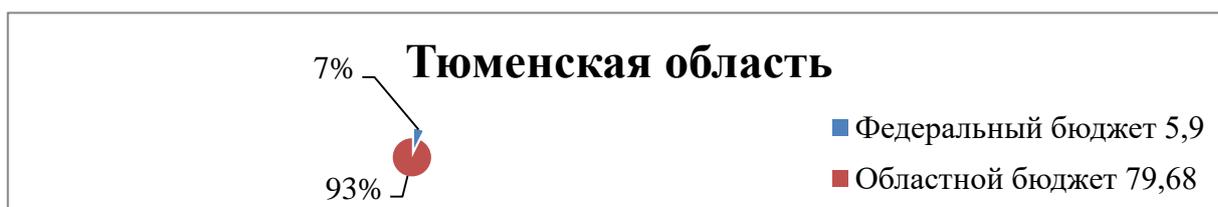


Рисунок 2.4 – Распределение источников финансирования государственных программ юга Тюменской области на 2017 г.

Источник: [Составлено автором на основании 31]

Во всех трех регионах в значительной части преобладает расходование средств на государственные программы из окружного и областного бюджета. Финансирование из федерального бюджета рассматриваемых регионов сведено к минимуму.



Рисунок 2.5 – Распределение источников финансирования государственных программ ЯНАО на 2017 г.

Источник: [Составлено автором на основании 33]

Перечень государственных программ ЯНАО, юга Тюменской области и ХМАО, для которых происходит финансирование, из федерального бюджета практически совпадает, поэтому их можно объединить единым списком:

- 1) Социальная поддержка граждан;
- 2) Обеспечение жильём населения;
- 3) АПК;
- 4) Развитие лесного хозяйства;
- 5) Развитие здравоохранения;
- 6) Содействие занятости населения;
- 7) Развитие транспортной системы;
- 8) Прочие.

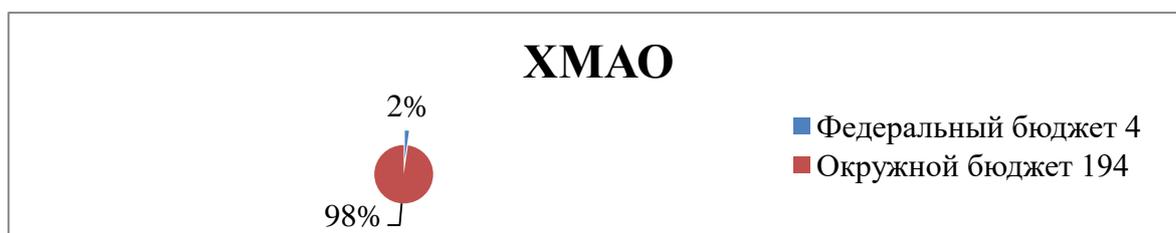


Рисунок 2.6 – Распределение источников финансирования государственных программ ХМАО на 2017 г.

Источник: [Составлено автором на основании 32]

В Ямало-Ненецком автономном округе в 2017 г. средства из федерального бюджета были привлечены на 16 государственных программ РФ в объёме 1,9 млрд. рублей [33].

Большую часть финансирования из федерального бюджета в 2017 г. занимают программы:

- 1) Социальная поддержка граждан 671,0 млн.руб.;
- 2) Обеспечение жильём населения 435,1 млн.руб.;
- 3) Развитие лесного хозяйства 197,4 млн.руб.;
- 4) Развитие здравоохранения 189,6 млн.рублей.

В Ханты-Мансийском автономном округе по 17 государственным программам в 2017 году привлечены средства федерального бюджета для реализации основных мероприятий. В 2017 году было выделено 4,5 млрд. рублей средств федерального бюджета [32].

Большую часть финансирования из федерального бюджета в 2017 г. занимают программы:

- 1) Социальная поддержка граждан 1,9 млрд.руб.;
- 2) Развитие здравоохранения 813 млн.руб.;
- 3) Обеспечение жильём населения 360,8 млн.руб.;
- 4) Развитие лесного хозяйства 350,1 млн.рублей.

На юге Тюменской области для 14 государственных программ в 2017 году привлечены средства федерального бюджета для реализации основных мероприятий. В 2017 году было выделено 5,9 млрд. рублей средств федерального бюджета [31].

Большую часть финансирования из федерального бюджета в 2017 г. занимают программы:

- 1) Социальная поддержка граждан 2 млрд.руб.;
- 2) Развитие агропромышленного комплекса 1, 5 млрд.руб.;
- 3) Развитие здравоохранения 909 млн.руб.;
- 4) Развитие транспортной инфраструктуры 702,3 млн.рублей.

Из выше указанных данных можно сделать вывод, о том, что большую часть финансирования по двум округам Ямало-Ненецкому автономному округу и Ханты-Мансийскому автономному округу занимают одинаковые программы. На юге Тюменской области 2 программы, занимающие большой объем финансирования отличаются с теми, которые финансируются в округах.

Рассмотрим объем финансирования для юга Тюменской области из областного бюджета и для Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономного округа из окружных бюджетов.

Из областного бюджета юга Тюменской области в 2017 году на финансирование 29 государственных программ было направлено 79 млрд. рублей [31]. Рассмотрим направления государственных программ, которые были в больше степени финансируемы на юге Тюменской области:

- 1) Развитие образование и науки 18,5 млрд.рублей;
- 2) Развитие здравоохранения 15,4 млрд.рублей;
- 3) Развитие транспортной инфраструктуры 12,3 млрд.рублей;
- 4) Развитие социальной политики 7,6 млрд.рублей;
- 5) Развитие агропромышленного комплекса 3,9 млрд.рублей;
- 6) Развитие культуры 3,5 млрд.рублей;
- 7) Развитие жилищного строительства 3,3 млрд.рублей;
- 8) Развитие жилищно-коммунального хозяйства 3 млрд.рублей;
- 9) Развитие физической культуры и спорта 2, 4 млрд.рублей;
- 10) Развитие имущественного комплекса 1,9 млрд.рублей.

Теперь рассмотрим, Ханты-Мансийский автономный округ в 2017 г. на финансирование 25 государственных программ, которого, было направлено 194 млрд. рублей [32]. Рассмотрим направления государственных программ, которые были в больше степени финансируемы в Ханты-Мансийском автономном округе:

- 1) Развитие образование и науки 55 млрд.рублей;
- 2) Развитие здравоохранения 45,9 млрд.рублей;

- 3) Социальная поддержка граждан 23 млрд.рублей;
- 4) Развитие транспортной инфраструктуры 14,4 млрд.рублей;
- 5) Создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышения устойчивости местных бюджетов 13 млрд.рублей;
- 6) Обеспечение комфортным и доступным жильем населения 10,8 млрд.рублей;
- 7) Развитие физической культуры и спорта 4,6 млрд.рублей;
- 8) Социально-экономическое развитие, инвестиции и инновации 3,8 млрд.рублей;
- 9) Развитие жилищно-коммунального хозяйства 2,7 млрд.рублей;
- 10) Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности 2,6 млрд.рублей.

И рассмотрим Ямало-Ненецкий автономный округ, в котором в 2017 г. на 27 государственных программ направленно 138 млрд. рублей окружного бюджета [33]. По сравнению с предыдущими годами структура программной части окружного бюджета согласно Закону о бюджете принципиально не изменилась: 80% программной части окружного бюджета было направлено на реализацию 7 государственных программ:

- 1) Управление государственными финансами и создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов муниципальных образований 22,7 млрд. рублей;
- 2) Развитие образования 20,6 млрд. рублей;
- 3) Развитие здравоохранения 16,3 млрд. рублей;
- 4) Энерго-эффективность и развитие энергетики, обеспечение качественными жилищно-коммунальными услугами населения 16,3 млрд. рублей;
- 5) Обеспечение доступным и комфортным жильем населения 16,3 млрд. рублей;

- б) Социальная поддержка граждан и охрана труда 10,1 млрд. рублей;
- 7) Развитие транспортной инфраструктуры 9,5 млрд. рублей;
- 8) Развитие агропромышленного комплекса 3,7 млрд. рублей.

В трех анализируемых регионах в тройку лидирующих программ по финансированию из местных бюджетов входят программы по развитию здравоохранения и образования, на эти две программы направляется большее количество финансов из бюджета. В основном среди крупно финансируемых программ из бюджетов регионов, многие программы присутствуют во всех трех списках. Из государственных программ, которые присутствуют в списке по наибольшему количеству выделяемых финансовых средств только на юге Тюменской области, присутствует программа развития имущественного комплекса и развитие культуры. Только в Ямало-Ненецком автономном округе среди наиболее финансируемых государственных программ, присутствует программа энерго-эффективность и развитие энергетики, в Ханты-Мансийском автономном округе такой государственной программой является программа защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Проанализируем применяемые в данных регионах методики оценки эффективности государственных программ. Для этого рассмотрим нормативно-правовые акты, закрепляющие эти методики, а также порядок оценки. Результаты представлены в таблице 2.3.

Наиболее эффективной является методика оценки государственных программ Ханты-Мансийского автономного округа. Она наиболее полно охватывает аспекты реализации программ. Среди достоинств методики ХМАО можно выделить большое количество критериев, по которым производится оценка. Помимо таких показателей как оценка финансирования и степени выполнения мероприятий программ, также учитываются соответствие стратегическим целям и оценка населением, что делает применение программно-целевого подхода более понятным и прозрачным

как для государственных органов, так и для общественности. По итогам года составляется общий отчет по реализации всех государственных программ.

Таблица 2.3

Методики оценки эффективности государственных программ в субъектах РФ

	юг Тюменской обл.	ХМАО	ЯНАО
Нормативно-правовой акт	Постановление Правительства Тюменской области от 28.07.2014 № 405-п «Об утверждении порядка формирования, реализации и оценки эффективности государственных программ Тюменской области»	Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 08.05.2014 №246-рп «О методике оценки эффективности реализации государственных программ Ханты-Мансийского автономного округа — Югры»	Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 15.11.2013 № 960-П «О государственных программах Ямало-Ненецкого автономного округа»
Критерии оценки	1) Степень достижения плановых показателей; 2) Эффективность использования бюджетных средств; 3) Качество планирования показателей.	1)Результативность госпрограммы 2)Финансирование государственной программы; 3)Эффективность механизма реализации государственной программы; 4) Оценка населением АО результатов реализации государственной программы.	1) оценка степени достижения показателей государственной программы 2)оценка достижения показателей подпрограмм 3) индекс затрат (сопоставление фактических и плановых затрат)
Процесс оценки	Рассчитывается каждый из критериев, им присваиваются балльные значения и затем определяется общая интегральная оценка. В зависимости от ее величины эффективность реализации государственной программы признается отличной, хорошей, удовлетворительной или неудовлетворительной	Рассчитывается каждый из критериев, им присваиваются балльные значения и затем определяется общая интегральная оценка. В зависимости от ее величины эффективность реализации государственной программы признается отличной, хорошей, удовлетворительной или неудовлетворительной	Рассчитываются первые 2 критерия, и на их основе определяется интегральная оценка. Затем перемножая интегральную оценку, индекс затрат и их весовые коэффициенты получается общая оценка эффективности. В соответствии со значением итогового показателя эффективность реализации признается высокой, удовлетворительной или неудовлетворительной

Источник: [Составлено автором на основании 31, 32, 33]

Методика оценки государственных программ Ямало-Ненецкого автономного округа также является относительно проработанной. Она учитывает оценку достижения целевых индикаторов подпрограмм, что можно охарактеризовать положительно. Также можно отметить, что процесс оценки предполагает использование весовых коэффициентов при вычислении итогового показателя эффективности реализации государственной программы. Имеется в методике ЯНАО и недостаток. Он заключается в том, что представленных критериев оценки недостаточно для составления наиболее полного и ясного заключения об эффективности программ, особенно если проводить сравнение с методикой Ханты-Мансийского автономного округа.

Методика оценки эффективности государственных программ юга Тюменской области, является похожей на методику оценки ХМАО.

Общие проблемы рассматриваемых методик оценки. Следует заметить, что, несмотря на имеющиеся положительные и отрицательные стороны тех или иных методик, именно социально-экономической оценки государственных программ нет. Оценка включает в себя лишь определение степени достижения целевых индикаторов, выполнения отдельных мероприятий или подпрограмм, соответствия плановому финансированию. При этом отсутствует оценка влияния программы на экономику региона или социальную сферу. Необходимо рассмотреть отдельные социально-экономические показатели субъекта РФ и влияние реализуемой программы на них.

Другой важной проблемой является отсутствие предварительной оценки программ. Необходимо производить оценку не только по факту исполнения программы в целом или за какой-либо период, но и заранее определять возможные последствия реализации, чтобы своевременно вносить изменения для повышения результативности программы и решения проблем.

Так же произведем оценку достижения поставленных результатов по государственным программам, исследуемых регионов на конец 2017 года.

Исходя из поставленных задач, направленных на дальнейшее совершенствование государственной политики на юге Тюменской области достижение показателей в 2017 г. было наиболее перевыполнено по программам:

- 1) «Развитие научно-инновационной сферы» 110,8 %;
- 2) «Развитие малого и среднего предпринимательства» 110,6%;
- 3) «Развитие культуры» 108,5 %;
- 4) «Развитие физической культуры и спорта» 107,5 %;
- 5) «Развитие информатизации» 106,4%.

Государственные программы на юге Тюменской области, не достигшие нормативных показателей в 2017 году:

- 1) «Развитие ветеринарной службы» 88,4 %;
- 2) «Повышение безопасности дорожного движения» 89,6 %;
- 3) «Антинаркотическая программа» 91 %;
- 4) «Развитие внутреннего и въездного туризма» 96,6 %;
- 5) «Развитие лесного комплекса» 99 %;
- 6) «Профилактика правонарушений» 99,7%;
- 7) «Недропользование и охрана окружающей среды» 99,7 %;
- 8) «Развитие жилищного строительства» 99,8 %.

Из выше указанного можно сделать вывод, что из 29 государственных программ юга Тюменской области в 2017 г. 27,5 % не достигают выполнения показателей до 100 %, что может служить о наличии не эффективных процессах внутри программы [31].

Далее рассмотрим эффективность выполнения поставленных задач, направленных на дальнейшее совершенствование, государственной политики в Ханты-Мансийском автономном округе в 2017 году:

- 1) «Доступная среда» 161,5 %;
- 2) «Содействие занятости населения» 140,8 %;

- 3) «Информационное общество» 132,3 %;
- 4) «Социальная поддержка жителей» 124,6 %;
- 5) «Оказание содействия добровольному переселению» 122,4 %.

Государственные программы в Ханты-Мансийском автономном округе, не достигшие 100% выполнения поставленных задач в 2017 году:

- 1) «Развитие транспортной системы» 91,6 %;
- 2) «Развитие и использование минерально-сырьевой базы» 93,4 %;
- 3) «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности» 99,6 %.

Из выше указанного можно сделать вывод, что из 25 государственных программ Ханты-Мансийского автономного округа 12 % не достигают выполнения показателей до 100 % в 2017 году [32].

И рассмотрим эффективность выполнения поставленных задач, направленных на дальнейшее совершенствование, государственной политики в Ямало-Ненецком автономном округе в 2017 году:

- 1) «Экономическое развитие и инновационная экономика» 149 %;
- 2) «Развитие агропромышленного комплекса, рыбного хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» 145 %;
- 3) «Развитие здравоохранения» 145 %;
- 4) «Содействие занятости населения» 138 %;
- 5) «Развитие научной, научно-технической и инновационной деятельности» 125 %;

Государственные программы в Ямало-Ненецком автономном округе, не достигшие на 100% выполнения поставленных задач в 2017 году:

- 1) «Развитие транспортной инфраструктуры» 85 %;
- 2) «Социальная поддержка граждан и охрана труда» 97 %;
- 3) «Энергоэффективность и развитие энергетики, обеспечение качественными жилищно-коммунальными услугами населения» 97 %;

4) «Управление государственными финансами Ямало-Ненецкого автономного округа и создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов муниципальных образований» 98 %;

5) «Развитие лесного хозяйства» 99 %.

Из выше указанного можно сделать вывод, что из 27 государственных программ Ямало-Ненецкого автономного округа 18,5 % в 2017 году не достигают выполнения показателей до 100 % [33].

На юге Тюменской области, показатели государственной программы «Развитие жилищного строительства» не были достигнуты, в связи с затянувшимися судебными разбирательствами с гражданами о выселении их из аварийного жилья в новое строящееся жилье, либо предоставление им материальной компенсации. Так же определенные показатели программы не достигнуты в связи с обращением граждан в многофункциональные центры, а не через специализированные сайты, в связи с этим время обработки задач увеличилось.

Показатели юга Тюменской области по государственной программе «Повышение безопасности дорожного движения», не были достигнуты в связи с повышением количества нарушений, так же выросло число ДТП по вине водителей и вине пешеходов. Не выполнение показателей обусловлено, увеличением числа случаев перехода пешеходов проезжей части, вне пешеходного перехода, в связи, с чем увеличилось количество пострадавших.

Не достижение показателей на юге Тюменской области по программе «Развитие лесного комплекса», связано с труднодоступностью лесных участков для проведения санитарно-оздоровительных мероприятий, возникновением неблагоприятных погодных условий в ряде лесничеств, а так же уменьшением площадей арендованных лесных участков.

По государственной «Антинаркотической программе» на юге Тюменской области, не достижение показателей обусловлено распространением в регионе психоактивных веществ не выявляющихся

существующими на рынке тест-системами; ввозом на территорию региона высококонцентрированных, высокотоксичных синтетических психостимуляторов, а так же в связи с увеличением числа выявленных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков.

В Ханты-Мансийском автономном округе не выполнение государственной программы «Развитие транспортной системы» связано с неисполнением договорных обязательств подрядными организациями (несвоевременное предоставление подрядчиками отчетности о выполненных работах, неблагоприятные погодные условия для проведения работ, нарушение плановых сроков выполнения работ).

По программе «Развитие и использование минерально-сырьевой базы» в Ханты-Мансийском автономном округе показатели не были достигнуты в связи со снижением показателя суммы доходов бюджета автономного округа от освоения участков, содержащих общераспространенные полезные ископаемые.

В Ямало-Ненецком автономном округе, так же как и в ХМАО основной причиной не выполнения показателей программы «Развитие транспортной инфраструктуры» является неисполнение договорных обязательств подрядными организациями.

По программе «Социальная поддержка граждан и охрана труда» снижение показателей в Ямало-Ненецком автономном округе связано с снижением спроса на рабочую силу у отдельных работодателей в связи с отсутствием движения (сменяемости) рабочей силы.

Не выполнение показателей по программе «Развитие лесного хозяйства» в ЯНАО обусловлено установлением в отчетном периоде условий высокой горимости лесов - в день возникало до 30 лесных пожаров.

Анализируя три региона наиболее не эффективным, по выполнению нормативных показателей госпрограмм является юг Тюменской области, у которой 27,5 % от общего количества госпрограмм не достигают необходимых показателей. Наиболее эффективным по выполнению

нормативных показателей является Ханты-Мансийский автономный округ, у которого процент не достижения норм государственных программ составляет 12%.

2.2. Реализация стратегий развития в Тюменской области

Социально-экономическое развитие регионов – это не столько количественный рост, сколько качественные изменения регионов, основанные на повышении доходов, улучшении здоровья населения и повышении уровня его образования; создании условий, способствующих росту самоуважения людей в результате формирования социальной, политической, экономической и институциональной систем, ориентированных на уважение человеческого достоинства; увеличении степени свободы людей.

В данный момент наиболее сложной задачей современной государственной экономики служит динамичное развитие разного рода регионов в рамках единой экономики. Регионы отличаются друг от друга различным потенциалом конкурентоспособности и интересов регионального развития, которые должны быть эффективно интерферированы в модель развития экономики РФ. Для того что бы решить проблему связанную с качественным ростом конкурентоспособности региона нужно сформировать стратегию социально-экономического развития региона, которая могла бы определить способ достижения стабильного экономического роста и смогла бы раскрыть потенциал региона с максимально эффективным использованием ресурсов этого региона. Важным условием качественной государственной регулятивной политики регионального развития служит наличие баланса интересов государства, бизнеса и населения региона при создании и осуществлении социально-экономической стратегии региона [15, с. 12].

В процессе работы были рассмотрены стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа и юга Тюменской области.

Территория рассматриваемых регионов составляет 1464 тыс. кв. километров, или 8,5 процента территории Российской Федерации.

Численность населения, проживающего на рассматриваемых территориях, по данным на 1 января 2018 г. составила 3 692 400 человек, или 2,5 процента населения России. Согласно Всероссийской переписи населения 2010 года на территории рассматриваемых регионов юга Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа проживает 72,5 тыс. человек, которые относятся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в основном данное население проживает в Ханты-Мансийском автономном округе и Ямало-Ненецком автономном округе (ханты, манси, ненцы, селькупы, эвенки).

Впервые за долгое время, начиная с 2007 года тенденция снижения численности населения, рассматриваемых регионов изменилась на тенденцию ее роста за счет превышения миграционного прироста над естественной убылью. В то же время данные регионы, относятся к урбанизированным, поскольку 80 процентов населения являются жители проживающие в городе.

В анализируемых регионах располагается уникальные запасы и разнообразные природно-ресурсные составляющие, в данных регионах развит промышленный комплекс, мощные, хотя и неравномерно развитые, транспортная и энергетическая инфраструктура, высокая доля экспортной продукции, квалифицированные трудовые ресурсы, разветвленная сеть образовательных и научно-исследовательских центров. Рассматриваемые территории является мировым и общероссийским оленеводческим центром. На территории Ямало-Ненецкого автономного округа сосредоточено до 44

процентов общероссийской и почти одна треть общемировой численности домашнего северного оленя.

Современная хозяйственная структура юга Тюменской области, Ямало-Ненецкого автономного округа, Ханты-Мансийского автономного округа имеет ярко выраженную индустриально-сырьевую направленность – более половины валового продукта в структуре экономики приходится на долю отраслей промышленности, в составе которой преобладают виды деятельности, связанные с добычей полезных ископаемых и сосредоточенные, прежде всего, в двух регионах: Ханты-Мансийском автономном округе и Ямало-Ненецком автономном округе.

Перейдем к сравнительному анализу стратегий социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа и юга Тюменской области.

Начнем с важного понятия миссия региона. Формулировки миссий регионов, очень отличаются. Миссия является чрезвычайно важной составляющей стратегии развития региона, особенно долгосрочной стратегии.

Миссия (деловое кредо, «философия») региона – совокупность общих установок и принципов, определяющих предназначение и роль региона в стране, взаимоотношения с другими социально-экономическими субъектами.

Миссия: Ханты-Мансийский округ – Югра стремится быть лучшим местом для постоянного проживания людей и развиваться как регион-локомотив роста российской экономики, центр развития для других регионов, обеспечивающий инновационное развитие национальной экономики и энергетическую безопасность страны.

Миссия Стратегии – «Ямало-Ненецкий автономный округ в 2030 году – регион высоких стандартов качества жизни, лидер российской экономики в Арктике, обеспечивающий национальную энергетическую безопасность РФ».

Стратегическая миссия юга Тюменской области в составе Уральского федерального округа и Российской Федерации на прогнозный период:

Формирование современного сервисного центра Уральского федерального округа, делающего опору на эффективное использование природно-ресурсного потенциала региона, благоприятное географическое положение и высококачественные трудовые ресурсы, обеспечивающего новый уровень интеграции нефтегазодобывающих и старопромышленных регионов УФО за счет опережающего развития нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, химической и других высокотехнологичных видов промышленности и сельского хозяйства, а также за счет предоставления широкого спектра услуг (в том числе научно-инновационных, сервисных, транспортно-логистических, коммуникационных, туристических, социальных и др.) [31].

Среди рассматриваемых регионов самая раскрытая миссия стратегии социально-экономического развития, является миссия юга Тюменской области, она наиболее полно отражает направления развития Тюменской области в составе Уральского федерального округа и Российской Федерации в целом.

Стратегии социально-экономического развития юга Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа предполагают некий позитивный «образ будущего». Анализ стратегий рассматриваемых регионов показывает, что эти «образы» во многом схожи. Они имеют ряд общих принципиально важных параметров: все региональные стратегии гарантируют достижение высокого качества жизни населения; инновационность экономического развития; экологически благоприятную среду обитания.

Анализ стратегических целей и задач, закрепленных в стратегиях социально-экономического развития рассматриваемых регионов, позволил выделить четыре приоритетных направления, среди которых:

- экономический рост и/или повышение конкурентоспособности экономики;
- рост качества и уровня жизни населения;
- развитие инноваций;

- улучшение среды проживания, улучшение экологической обстановки.

Один из важных критериев стратегии является SWOT-анализ, позволяющий выявить факторы внутренней и внешней среды, отражающий слабые и сильные стороны региона, его возможности и угрозы развития. SWOT-анализ проведен в стратегиях юга Тюменской области и Ханты-Мансийского автономного округа.

На основе анализа и комплексного учета внешних и внутренних факторов, в наибольшей степени влияющих на социально-экономическое развитие региона, разрабатываются вероятные сценарии развития региона.

Разработка сценариев позволяет субъекту Российской Федерации с учетом сложившихся внутренних и внешних тенденций выбрать приоритетную модель дальнейшего социально-экономического развития. Во всех трех рассматриваемых регионах в стратегических документах обозначены сценарии развития.

Хочется так же отметить, что рассматриваемые регионы не включают в стратегические документы меры или мероприятия в случае наступления кризиса. Однако это обосновано тем, что большинство стратегий данных регионов разрабатывались, либо в последний раз редактировались в пост кризисный период 2009-2010 годов. Таким образом, можно отметить, что в стратегических документах не рассматривается наступление экономического или финансового кризисов как внутри страны, так и на международном уровне. В итоге в такие периоды регионы оказываются не в состоянии обеспечивать реализацию стратегически важных и приоритетных проектов развития.

Ключевая роль в формировании «образа будущего» принадлежит целевым показателям стратегий. В качестве ключевых показателей, наиболее часто представленных в стратегических документах регионов, были выделены:

- валовый региональный продукт (млрд. руб.),

- численность населения (тыс. чел.),
- валовый региональный продукт на душу населения (тыс. руб./чел.),
- ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет)
- общий коэффициент рождаемости (чел. на 1000 населения).

В целях оценки качества прогнозирования и формирования целевых показателей стратегических документов проведем их сравнительный анализ с прогнозируемыми значениями аналогичных показателей в прогнозе долгосрочного социально-экономического развития, а также фактическими результатами развития регионов, представленный в таблице 2.4.

Таблица 2.4

Прогноз изменения ВРП в Стратегиях социально-экономического
развития рассматриваемых регионов

Субъект	ВРП в 2015 г., млн.руб.	ВРП в 2016 г., млн.руб.	ВРП в 2017 г., млн.руб. (оценочно)	ВРП в 2030 г., млн.руб.
ХМАО	3 137,1	3216,2	3253,6	5 026
ЯНАО	1791,8	1963,8	2 462,5	5 659,2
Юг Тюменской области	905,6	927,4	993,2	2 036

Источник: [Составлено автором на основании 31, 32, 33]

Можно отметить, что анализируемыми субъектами прогнозируется средний темп роста показателей, что заведомо определяет их достижение к заявленному периоду и, таким образом, гарантирует успешную реализацию стратегии.

Проанализируем целевые значения показателя «ВРП на душу населения» на юге Тюменской области, Ханты-Мансийском автономном округе и Ямало-Ненецком автономном округе, представленные в таблице 2.5.

Анализируя показатели, приведенные в таблице можно отметить, что наибольший рост к 2030 году ВРП на душу населения ожидается в Ямало-Ненецком автономном округе. Так же сопоставив ВРП на душу населения плановое 2017 г. с ВРП на душу населения оцененное на 2017 г., можно

прийти к выводу, что показатели достигнуты и даже перевыполнены по ХМАО и ЯНАО. На юге Тюменской области в плане проекте стратегии социально-экономического развития показатели достигнуты, но произошел не значительный рост данного показателя.

Таблица 2.5

Прогноз изменения ВРП на душу населения в Стратегиях социально-экономического развития рассматриваемых регионов

Субъект	ВРП в 2015 г., млн.руб.	ВРП в 2016 г., млн.руб.	ВРП в 2017 г., млн.руб. (план)	ВРП в 2017 г., млн.руб. (оценочно)	ВРП в 2030 г., млн.руб.
ХМАО	1937	1965,5	1922,4	1971,2	2331,8
ЯНАО	3336,5	3670,3	4 324,9	4 583,1	10 441,4
Юг Тюменской обл.	511	531	538	549	629.2

Источник: [Составлено автором на основании 31, 32, 33]

Проанализируем и другие важные показатели стратегий социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа и юга Тюменской области, представленные в таблице 2.6.

Социально-экономическое развитие Ямало-Ненецкого автономного округа по предварительной оценке объем произведенного валового регионального продукта в 2017 году достиг 2 462,8 млрд. рублей, что в сопоставимом виде на 25 % выше уровня 2016 года. По показателю произведенного валового продукта на душу населения автономный округ стабильно занимает 1 место в Уральском федеральном округе [33].

Среднегодовая численность населения автономного округа увеличилась относительно уровня 2016 года на 0,4% за счет естественного прироста населения. Положительный естественный прирост населения в округе сохраняется уже многие годы. Это позволяет Ямалу входить в немногочисленную группу регионов Российской Федерации с благоприятной демографической ситуацией.

С 2011 года продолжительность жизни населения округа увеличилась на 1 год с 71,7 лет до 72,7 лет. В целом продолжительность жизни населения в округе остается выше, чем в среднем по России (71,9 лет).

Несколько снизился коэффициент рождаемости (14,1 чел. на 1000 населения).

Безусловно, экономика Ямала неотделима от общих макроэкономических трендов и негативные тенденции в экономике России также отражаются и на автономном округе. Так, по предварительным данным к 2016 году отмечено снижение реальных располагаемых денежных доходов населения (на 17,0%), по России – на 1,7%.

Таблица 2.6

Основные показатели стратегий социально-экономического развития ХМАО, ЯНАО и юга Тюменской области на период с 2015-2017 гг.

Показатель	ХМАО	ЯНАО	юг Тюменской обл.
Численность постоянного населения (среднегодовая), тыс. чел. в 2017 г.	1650,6	537,3	1498,8
2016 г.	1636,4	535,1	1466,3
2015 г.	1619,4	537,0	1441,9
Коэффициент рождаемости (на 1000 человек) в 2017 г.	14,1	14,0	16,6
2016 г.	15,7	15,4	16,0
2015 г.	16,6	16,5	16,9
Ожидаемая продолжительность жизни (лет) в 2017 г.	73,9	72,7	71,03
2016 г.	73,5	72,1	70,9
2015 г.	72,6	71,7	70,5
Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (% от общей числ. населения) в 2017 г.	12,6	7,5	15,6
2016 г.	12,8	7,4	15,4
2015 г.	13,3	7,5	15,5
Уровень общей безработицы (по методологии МОТ, %) в 2017 г.	3,3	3,2	4,8
2016 г.	4,5	2,6	5,6
2015 г.	4,4	3,6	6,2

Продолжение таблицы 2.6

Показатель	ХМАО	ЯНАО	юг Тюменской обл.
Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. человек в 2017 г.	1025,4	406,3	728,7
2016 г.	1025,4	403,0	762,5
2015 г.	1037,4	398,8	778,6

Источник: [Составлено автором на основании 31, 32, 33]

Как правило, предварительные данные по реальным располагаемым денежным доходам населения, которые формируются в соответствии с действующей методикой из расходов населения (на приобретение товаров и услуг, прирост сбережений во вкладах и ценных бумагах, налогов и обязательных выплаченных платежей), не в полной мере отражают реальной ситуации.

В 2014-2015 годах в автономном округе отмечается незначительное снижение занятых в экономике. В 2017 году данного показателя по предварительным данным увеличилась к уровню 2016 года на 0,8% и составила 406,3 тыс. человек или более 88% трудовых ресурсов округа.

Ситуация на рынке труда автономного округа характеризуется как стабильная. Уровень общей безработицы (рассчитанный по методологии Международной организации труда) в среднем за 2017 год составил 3,2%, что ниже показателя в целом по Российской Федерации (5,2%).

В 2017 году доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума по предварительным данным составила 7,5%, что выше уровня 2016 года (7,4%).

Социально-экономическое развитие Тюменской области по предварительной оценке объем произведенного валового регионального продукта в 2017 году достиг 993,2 млрд. рублей, что в сопоставимом виде на 7 % выше уровня 2016 года.

Рост численности населения области отмечается с 2006 года, с 2007 года - и за счет естественного прироста. Среднегодовая численность

населения автономного округа увеличилась до 1498 тыс. человек в сравнении с 2016, где численность насчитывалась 1466,3 тыс. человек. Доля естественного прироста в общей численности населения составляла более 30%.

Продолжительность жизни населения Тюменской области по сравнению с 2007 годом увеличилась на 2,5 года и составляет 71,03 лет.

Коэффициент рождаемости Тюменской области возрос в сравнении с 2016 годом на 0,6 тыс. человек.

В 2017 году Тюменской области отмечается снижение занятых в экономике, данный показатель по предварительным данным уменьшился к уровню 2016 года и составил 728,7 тыс. человек.

Уровень безработицы (по методологии МОТ) за 2017 года составил 4,8%, что ниже показателя по Российской Федерации. Численность официально зарегистрированных безработных на 1 января 2018 года - 4407 человек.

В 2017 году в Тюменской области доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума по предварительным данным составила 15,2 %, что так же как и в Ямало-Ненецком автономном округе выше уровня 2016 года 0,2 %.

И рассмотрим, социально-экономическое развитие Ханты-Мансийского автономного округа, по предварительной оценке объем произведенного валового регионального продукта в округе в 2017 году достиг 3 253,6 млрд. рублей, что в сопоставимом виде на 1 % выше уровня 2016 года. Показатель произведенного валового продукта на душу населения в автономном округе в сравнении с 2016 годом вырос на 2 % и составил 1971,2 млн. рублей.

Численность постоянного населения автономного округа на 1 января 2018 года по информации Федеральной службы государственной статистики составила 1650,6 тыс. человек в сравнении с 2016 годом - 1636,4 тыс.

человек, численность увеличилась на 0,8 %. Естественный прирост населения составил 13,1 тыс. человек в 2017 году.

В 2017 году показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении в Ханты-Мансийском автономном округе составил 73,9 года, увеличившись в сравнении с 2015 годом (72, 6) на 1,3 года. Можно сказать, что в Ханты-Мансийском автономном округе, как и в других трех регионах продолжительность жизни выше, чем в среднем по России.

Так же, как и в Ямало-Ненецком автономном округе, в Ханты-Мансийском автономном округе снизился коэффициент рождаемости в сравнении с 2015 годом на 2,5 чел. на 1000 и составил 14,1.

Численность занятых в экономике в Ханты-Мансийском автономном округе в сравнении с 2016 годом не изменилась и составила 1025,4 тыс. человек.

Уровень общей безработицы на рынке труда автономного округа снизился в сравнении с 2016 годом на 1,2 %, и в 2017 году составил 3,3 %, что является положительной тенденцией.

Население с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в автономном округе по предварительным данным на 2017 год составила 12,6, что в сравнении с 2016 годом ниже 0,2 %.

Одним из индикаторов четкого видения «будущего» того или иного региона России является наличие приоритетных инвестиционных проектов, запланированных для реализации на кратко и среднесрочную перспективу. Такие ключевые инвестиционные проекты рассматриваются как драйверы развития регионов и определяют вектор и направление будущей специализации.

В Ханты-Мансийском автономном округе в соответствии с концессионными соглашениями реализуются 28 проектов, из них:

- 26 проектов модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства;

- 1 проект создания полигона, предназначенного для обработки твердых коммунальных отходов;

- 1 проект реконструкции парка отдыха граждан в г. Сургут.

В Тюменской области определяющее влияние на динамику инвестиций оказывает реализация крупнейшего инвестиционного проекта региона - строительство комплекса глубокой переработки углеводородного сырья «ЗапСибНефтехим» в г.Тобольске с суммарным объемом инвестиций более 400 млрд. рублей. На протяжении периода продолжится вложение инвестиций в реализацию проектов в сфере нефтедобычи, создание нефтеперерабатывающих мощностей Антипинского НПЗ, проект по организации фармацевтического производства компании «Фармасинтез-Тюмень», реализацию крупных проектов в агропромышленном комплексе, деревообработке, создание объектов транспортной и социальной инфраструктуры.

В Ямало-Ненецком автономном округе основные финансовые вложения были направлены на реализацию инвестиционного проекта «Ямал СПГ», запуск которого (1 очередь) состоялся в декабре 2017 года. Инвестиционные проекты по освоению месторождений суши полуострова Ямал путем создания трех промышленных зон. За последние годы регион стал признанной площадкой для реализации крупных инвестиционных проектов, центром газо- и нефтедобычи. По итогам 2017 года доля Ямало-Ненецкого автономного округа в объеме инвестиций российской Арктики - 71%.

В целом, стоит отметить, в рассматриваемых регионах, что охват инвестиционными проектами очень похож сферами социально-экономического развития регионов. В ходе анализа было выделено 5 крупных сферы приоритетного инвестирования: промышленность; социальная сфера (образование, здравоохранение, культура, спорт и т.д.); строительство; АПК и нефти-газодобывающая промышленность.

Обобщенная характеристика содержания стратегических документов субъектов Российской Федерации в целом позволяет получить представление о качестве стратегического планирования и о направлениях его совершенствования, сложившегося в Ханты Мансийском автономном округе, Ямало-Ненецком автономном округе и Тюменской области. Однако такой анализ не позволяет полноценно сравнить качество стратегических документов между собой.

ГЛАВА 3. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ И СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ НА ТЕРРИТОРИИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

3.1. Проблемы реализации государственных программ и стратегий развития регионов

В настоящее время государственные программы служат основным инструментом программно-целевого управления, как на федеральном уровне, так и на региональном. Как показывает практика, совместное решение задач, на разных ступенях власти, постоянно расширяется, и как результат – цели региональных государственных программ становятся взаимосвязанными с целями государственных программ Российской Федерации. Финансовой составляющей в отношении соответствующих мероприятий является субсидирование бюджетов субъектов Российской Федерации [8, с. 21].

Из выше изложенного следует что, во-первых, государственная программа, которая реализуется на одной территории, является определенно произведенным и отработанным механизмом социально-экономического развития. Во-вторых, благодаря объединению разных уровней властей, она создает размер финансового обеспечения средствами реализации наиболее полного спектра инструментов единой социально-экономической политики региона.

На сегодняшний момент часто говорится о том, что государственное управление направлено на достижение стратегических целей и результатов, что, безусловно, предопределяет увеличения роли и места программно-целевых методов управления [1, с. 123].

Важным инструментом для достижения поставленных целей являются государственные программы, которые позволяют в рамках программно-

целевого метода направить усилия на комплексное и системное решение среднесрочных и долгосрочных проблем социально-экономического развития, создать обоснованность процесса выбора ориентиров и целей, которые должны быть достигнуты в различные периоды времени. На основании изложенного становится актуальным вопрос выявления текущих проблем и недостатков в процессе государственного программирования.

Министерство финансов Российской Федерации в докладе 2015 года об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета раскрыло ряд проблем, возникших в ходе формирования, реализации и оценки эффективности государственных программ и стратегий развития, раскрытые проблемы остаются актуальными и на сегодняшний день [25].

Одна из озвученных проблем является отсутствие полноценной системы стратегических документов, которая могла бы позволять задавать актуальные приоритеты социально-экономического развития и государственной политики в сферах осуществления соответствующих государственных программ. Большинство документов стратегического планирования, которые продолжают действовать были согласованы и утверждены в иных макроэкономических и политических условиях, и за последнее время до сих пор не пересматривались, на предмет соответствия их внешним условиям и увязки с заявленными приоритетными направлениями государственной политики. Например «Концепция долгосрочного социально-экономического развития до 2020 и на перспективу до 2030 года» юга Тюменской области была опубликована от 25.05.2009 г., то есть можно прийти к выводу, что данная концепция утверждалась в иных условиях (политических, социальных, экономических) и до сих пор не пересматривалась на предмет соответствия текущим условиям. Показатели, публикуемые в данной стратегии, устаревшие, приводятся данные за 2007 год. Такая же ситуация обстоит и со стратегиями развития Ямало-Ненецкого автономного округа и Ханты-Мансийского автономного округа. В том числе

в нормативной и методической базе разработки и осуществления государственных программ не существует требования о наличии в них показателей стратегических документов и их целевых значений.

Определенные государственные программы включают в себя структурные недостатки, которые противоречат требованиям программно-целевого структурирования расходов федерального бюджета (в отдельных программах существуют подпрограммы, дублирующие направления иных программ). И в том числе выделение в структуре некоторых государственных программ направлений, которые не полностью соответствуют сфере ее реализации. Например, в Ямало-Ненецком автономном округе в государственную программу «Развитие туризма, повышение эффективности реализации молодежной политики, организация отдыха и оздоровления детей и молодежи на 2014-2020 годы», включена подпрограмма «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту», данная подпрограмма дублирует направление государственной программы «Безопасный регион» [25]. Проблема искусственного включения в государственную программу совершенно разных сфер деятельности усложняет процесс управления программой, и затрудняет определение подведомственности.

Проблемой служит и отсутствие актуального долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, что в свою очередь не дает разработать долгосрочный бюджетный прогноз, содержащий оценку предельных объемов расходов федерального бюджета на реализацию государственных программ. Например, текущий прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года был разработан Министерством экономического развития Российской Федерации в 2013 году, до принятия федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Кроме того, в статье 24 Федерального закона № 172 говорится, о том что прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период

должен разрабатываться с учетом научно-технологического развития и стратегического прогноза.

Недостатком так же является крупное число участников и соисполнителей государственной программы, что ведет к неоднозначному и в какой-то степени некорректному распределению функций, полномочий, ответственности. Например, на юге Тюменской области в государственной программе «Развитие агропромышленного комплекса» соисполнителями служат огромный список организаций: Департамент здравоохранения Тюменской области; Департамент культуры Тюменской области; Департамент физической культуры, спорта и дополнительного образования Тюменской области; Департамент жилищно-коммунального хозяйства Тюменской области; Главное управление строительства Тюменской области; Департамент по общественным связям, коммуникациям и молодежной политике Тюменской области; Управление ветеринарии Тюменской области; Управление по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания Тюменской области.

Так же при реализации государственных программ, существует недостаток, это то, что оценка эффективности государственных программ носит формальный характер. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» ответственные исполнители собственными силами подготавливают годовой отчет об оценке эффективности государственной программы. В связи с этим оценка эффективности государственной программы носит субъективный характер и не может позволить в достаточной мере оценить эффективность реализации этой государственной программы. Данная проблема применима ко всем трем рассматриваемым регионам.

Насколько можно судить на сегодняшний день, по данным портала государственных программ Российской Федерации только 70% федерального

бюджета идут на реализацию государственных программ. На основании практики других стран, данный показатель близок к 100%, в Соединенных Штатах этот показатель превышает 90%, вне программ осуществляются расходы на выплаты пенсий федеральных гражданских служащих, страхование по безработице и др., в Нидерландах и Великобритании 95% расходов идут на реализацию государственных программ, остальные идут обеспечение деятельности органов власти [25].

Так же несмотря на то, что парадигма стратегического менеджмента создана и внедрена, в государственном управлении все так же отсутствует возможность оперативного перераспределения бюджетных ассигнований, на осуществление государственных программ, основываясь на оценки их результативности и эффективности. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, такие решения как внесение изменений или прекращение государственной программы, в том числе объема бюджетных ассигнований, может приниматься только Правительством Российской Федерации. А такие изменения как состав мероприятий, сформированных в государственных программах, требуют изменений в законе о федеральном бюджете, что достаточно трудоемко и не оперативно. Основываясь в этом вопросе на зарубежной практике, можно сказать о том, что ответственные исполнители могут вносить коррективы распределения ассигнований по мероприятиям и направления расходов без участия парламента.

Существует проблема отличия оценки эффективности государственных программ в рассматриваемых регионах, несмотря на имеющиеся положительные и отрицательные стороны тех или иных методик, именно социально-экономической оценки государственных программ нет. Оценка включает в себя лишь определение степени достижения целевых индикаторов, выполнения отдельных мероприятий или подпрограмм, соответствия плановому финансированию. При этом отсутствует оценка влияния программы на экономику региона или социальную сферу.

Другой важной проблемой в рассматриваемых регионах является отсутствие предварительной оценки программ. Необходимо производить оценку не только по факту исполнения программы в целом или за какой-либо период, но и заранее определять возможные последствия реализации, чтобы своевременно вносить изменения для повышения результативности программы и решения проблем.

Так же к проблемам можно отнести отсутствие автоматизированных информационных систем мониторинга государственных программ, в отношении рассматриваемых регионов, и России в целом. На официальном портале государственных программ публикуется информация по государственным программам в целом, без разреза по регионам, соответственно нет полной структурированной картины того, как каждый регион выполняет показатели и нормативы государственных программ, невозможно провести сравнительный анализ показателей. Для анализа выполнения государственных программ, необходимо по каждому региону отдельно рассматривать отчет о реализации государственных программ, что трудозатратно.

Проблемой так же является, то, что государственные программы и стратегии развития, рассматриваемых трех регионов формировались при отсутствии системы управления рисками, которая представляет собой комплекс спланированных мероприятий, направленных на выявление и предотвращение непредвиденных ситуаций, порождающих риски, а так же мер по их снижению и предотвращению последствий. В рассматриваемых регионах может сработать риск не до финансирования, не эффективного осуществления отдельных показателей внутри программы, что приводит к ее не результативным показателям. Например, на юге Тюменской области, показатели государственной программы «Развитие жилищного строительства» не были достигнуты, в связи с затянувшимися судебными разбирательствами с гражданами о выселении их из аварийного жилья в

новое строящиеся жилье. Соответственно в регионе сработал риск невыполнения государственной программы.

В Ханты-Мансийском автономном округе, как и в Ямало-Ненецком автономном округе не выполнение государственной программы «Развитие транспортной системы» связано с неисполнением договорных обязательств подрядными организациями, в данных регионах так же сработал риск, который может привести к невыполнению показателей программы.

Озвученные проблемы и недостатки государственных программ Российской Федерации создают определенные препятствия на пути результативной и эффективной реализации программных подходов. Работа по исправлению и устранению описанных выше некоторых недостатков уже осуществляется [25]. 12 октября 2017 году Правительством Российской Федерации было принято Постановление № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации». Согласно с выше указанным Постановлением было принято решение о реформатировании государственных программ. В качестве пилотных были отобраны пять программ: «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Развитие транспортной системы», «Развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия». Пилотные государственные программы будут иметь свои отличительные особенности, такие как:

- их осуществление и оценка эффективности будет происходить на принципах проектного управления;

- данные программы будут поделены на проектную и процессные части, работа над проектами будет осуществляться по немного более свободным правилам, предполагается консолидация в них ФЦП, ведомственных программ, расходов внебюджетных фондов;

- количество измеримых целей в новых государственных программ будет ограничиваться пятью.

Выявленные проблемы в реализации государственных программ и стратегий развития существуют и в настоящее время, и требует внимания со стороны государства. Невысокое качество государственных программ и стратегий развития неблагоприятным образом сказывается на эффективности осуществления государственной политики в Российской Федерации, соответственно, и на общем уровне жизни населения.

3.2. Предложения по повышению эффективности реализации государственных программ и стратегий развития на территории Российской Федерации

Предложения по совершенствованию Российских государственных программ и стратегий, которые хотелось бы рассмотреть.

Обращая внимание, на ранее указанные недостатки, которые имеются в государственных программах, как на федеральном, так и на региональном уровне субъектов Российской Федерации, предложения по совершенствованию эффективности и результативности государственных программ могут быть сформулированы следующим образом:

- 1) Необходимо формировать четкую иерархическую структуру государственной программы с логической связью между целью, задачами и показателями. Каждой выделенной цели должны соответствовать определенные задачи, осуществление которых должно состоять из соответствующих целевых показателей. Так же необходимо заранее рассмотреть наличие среди целевых показателей показателей-индикаторов, что могло бы позволить оперативно оценивать степень успешности решения поставленной задачи. Так же необходимо, что бы подпрограммы в рамках государственной программы четко соответствовали, направлению самой

программы, а не дублировали направление другой государственной программы, отсутствовало искусственное включение программ.

2) На этапе планирования государственной программы, должны быть назначены те ответственные, которые напрямую связаны с реализацией государственной программы, при большом количестве исполнителей и соисполнителей государственной программы, возникают трудности при внесении оперативных поправок и корректировок.

3) У всех трех исследуемых регионов, различные методы оценки, следует разработать общие стандарты для оценки эффективности и более жесткие, точные принципы и критерии для оценки эффективности государственных программ и их подпрограмм на этапе осуществления контроля. Необходимо создать детальную градацию оценки эффективности государственных программ (высокая, средняя, низкая, критическая), при этом не допускать завышенных оценок государственных программ и их подпрограмм в случае, если существует отрицательное отклонение более чем по одному показателю. Необходимо производить оценку не только по факту исполнения программы в целом или за какой-либо период, но и заранее определять возможные последствия реализации, чтобы своевременно вносить изменения для повышения результативности программы и решения проблем.

4) На этапе планирования важно проводить предварительную оценку эффективности государственной программы для выявления предварительных итогов от её реализации. Предварительная оценка помогает сформировать комплексный показатель качества проекта государственной программы на начальном этапе, а так же поможет выявить целесообразность реализуемой программы.

5) Так же для оценки государственных программ по всем регионам, предлагается на официальном портале государственных программ, формировать данные по программам в разрезе регионов, это позволит

автоматизировать систему данных, и поможет более наглядно видеть картину по России.

б) Осуществлять и распространять практику не согласованных, внезапных выездных проверок на предмет обоснованности отчетных значений целевых показателей в предоставляемой отчетности и отсутствия в ней фальсификационных данных.

На таком этапе, как оценка эффективности государственных программ возможен риск сознательного искажения показателей и данных в отчетности ответственными исполнителями, с целью создания благоприятной картины в отношении значений отдельных целевых показателей (индикаторов).

Один из путей для последующего выявления и предотвращения такого рода фальсификаций можно попробовать осуществить внедрить практику выборочных не согласованных и внезапных проверок документов. Так же необходимо разработать систему для привлечения к ответственности исполнителей, которые виноваты в допущенных фальсификация.

7) оперативное предупреждение формального подхода к осуществлению государственных программ и подпрограмм. Данный риск возникает в связи с методологической недоработкой отдельных программ.

Необходимо разработать методологию формирования государственных программ и подпрограмм таким образом, что бы разработанные значения оценки эффективности не подчинялись формальным манипуляциям со стороны ответственных исполнителей государственной программы и таким образом не приводили к фактическому понижению качества выполняемых работ. Для этого обязательным и главным компонентом программной оценки должен стать анализ способов воздействия на целевые показатели со стороны ответственных исполнителей государственной программы и поиск мер для сведения их к минимуму. Так же необходимо разработать систему для привлечения к ответственности исполнителей, которые виноваты в допущенных фальсификация.

8) необходимо попробовать развивать практику конкурсных процедур на внедрение различных проектов в рамках государственных программ, ключевым условием для которых будет являться предоставление в соответствующие государственные органы плана, который обеспечит применение принципа оптимальности.

В основание такого конкурса может быть заложена подготовка конкурсантами планово-экономического обоснования предложений по осуществлению проектов на финансовые средства грантов с применением методологии анализа «затраты — выгода». Вместе с тем конкурсантам может быть рекомендовано подготовить наиболее эффективные предложения с результативной реализацией проектов, с максимальной отдачей от затрат в сложившихся условиях и насколько можно высоких социально-экономических эффектов.

Министерствам необходимо подготовить методические рекомендации для конкурсантов по проведению анализа «затраты — выгода» и объявлять победителями в конкурсах тех участников, которые раскроют наиболее обоснованные и эффективные предложения, в том числе подробно обоснуют планово-экономические эффекты. При подведении результатов конкурса в первую очередь стоит обращать внимание как на соотношении финансовых затрат, так и на уровень обоснованности этих затрат и результатов от них, так же необходимо обратить внимание на выбор критериев оптимальности, с позиции которых сопоставляются альтернативные варианты.

9) Так же необходимо отметить, что отсутствуют своевременные корректировки параметров государственных программ, которые обеспечивают их соответствие объемам финансирования, осуществление объективной и достоверной оценки результатов эффективности реализации государственных программ в настоящее время существенно осложнено.

Кроме того, отсутствие уточненных редакций государственных программ приводит к следующим негативным последствиям:

- неэффективное управление ресурсами (отсутствие мобильности и гибкости в управлении ресурсами);
- отсутствие возможности управления рисками;
- несвоевременное принятие управленческих решений;

Учитывая выше изложенное можно считать обязательным осуществление своевременной корректировки государственных программ.

Воплощение в жизнь государственных программ и стратегий развития изначально предполагает возможность возникновения определенных рисков, которые могут негативно сказаться на итогах, в том числе промежуточных, осуществления государственной программы или стратегии. Для преждевременного решения определенных рисков и повышения эффективности выполнения государственных программ и стратегий, автором предлагается ввести карту рисков, которую необходимо разрабатывать на начальной стадии формирования государственной программы или стратегии, и вносить во все ключевые документы по программам.

Для детального анализа всех возможных рисков, необходимо осуществлять оценку на стадии формирования программы или стратегии, учитывая предыдущий опыт и результаты выполнения схожих или идентичных программ. Необходимо так же провести анализ отрицательных результатов по программам и стратегиям, и рассмотреть риски которые привели к отклонению от нормы показателей, и как следствие не выполнение ежемесячных, квартальных или годовых норм. Выявленные угрозы от предыдущего опыта необходимо свести в единую таблицу рисков, включающую в себя факторы риска, их описание и решение по произошедшему риску. Схему рисков и факторы их возникновения необходимо разрабатывать для каждой программы или стратегии индивидуально. В соответствии с определенной программой должна осуществляться оценка опасности риска и вероятности его возникновения, единицы измерения этого риска прорабатываются индивидуально под программу или стратегию.

Построение отчета по карте рисков для эффективности и результативности осуществления государственных программ необходимо делать раз в квартал. Для осуществления контроля над рисками необходимо назначить контрольную группу, которая будет следить за показателями определенной программы или стратегии и будет при составлении ежеквартального отчета видеть вероятность наступления какого-либо риска и заранее его предотвращать, при этом предупреждая и согласовывая все с ответственными лицами по программе или стратегии.

Основным условием для контрольной группы, будет присутствие в ней аналитиков с опытом работы в той сфере, риски какой программы они будут обрабатывать и предотвращать. Так же контрольная группа по предотвращению рисков, должна будет подготавливать детальный ежеквартальный отчет, по текущему состоянию рисков и вероятности их осуществления.

При наступлении какого-либо риска, контрольная группа должна будет ликвидировать наступивший риск по заранее отработанной карте по минимизации и ликвидации рисков, предварительно согласовав это с ответственными лицами по программе или стратегии. Так как на возникающие риски программы иногда необходимо реагировать оперативно, то мной предлагается систему согласования мероприятий по предотвращению рисков между контрольной группой и ответственными лицами проводить максимум в течение семи рабочих дней. Где два дня задействовать на подготовку детального отчета контрольной группой об осуществившемся риске для ответственного исполнителя, два дня на разработку мероприятий по снижению или ликвидации осуществившегося риска, один день на экстренное совещание контрольной группы с ответственными исполнителями и два дня на принятие решения ответственными исполнителями о мерах снижения риска или полной его ликвидации. После принятия решения ответственными исполнителями о

способе ликвидации риска, меры по его устранению вступают в силу и назначаются те ответственные, которые проследят за его предотвращением.

Мной рассмотрен обобщенный перечень возможных рисков при реализации государственных программ или стратегий.

Риски, которые могут возникнуть в связи с изменениями внешней среды, и которые невозможно регулировать при осуществлении государственной программы:

- ухудшение состояния экономики как риск, который способен послужить падению бюджетных доходов, снижению динамики основных макроэкономических показателей, включая рост инфляции, ухудшению темпов экономического роста, инвестиционной активности и доходов населения.

- текущее экономическое положение, включая экономические санкции на запрет ввоза определенной продукции;

- возникновение обстоятельств непреодолимой силы как риск, включая техногенные катастрофы и природные катаклизмов, что может оказать влияние самым неблагоприятным образом, и повлечь за собой сосредоточение средств федерального бюджета на преодоление последствий таких катастроф.

Организационно-правовые риски.

- ограничивают действия федеральных и региональных органов исполнительной власти пробелы и недостатки в законодательной и нормативной правовой базе;

- нехватка статистических данных для полной и правильной оценки результатов программных мероприятий;

- сокращение необходимости мероприятий Стратегии;

- снижение эффективности сотрудничества сторон заинтересованных в данной стратегии;

- изменения законодательства на федеральном и региональном уровне в части преобразования условий финансирования мероприятий либо

перераспределения полномочий, которые повлекли за собой нарушения реализации мероприятий;

- малое взаимодействие исполнительных органов власти региона, территориальных органов исполнительной власти, ведомств и организаций, включая информационный обмен данными, а также недостатки в процедурах управления и контроля.

Инвестиционные риски.

- снижение степени благоприятности экономической, политической и социальной ситуации в регионе;

- остановка ряда проектов мероприятий, которые осуществляются субъектами, в связи с отсутствием инвестиционных ресурсов

- отсутствие или нехватка собственных финансовых средств у субъектов предпринимательства или невозможность привлечения ими заемных средств, из-за слишком высоких процентных ставок по кредитам.

Финансовые риски:

- снижение темпов роста экономики, выпуска продукции, уровня инвестиционной активности;

- падение темпов роста ВРП;

- образование бюджетного дефицита;

- недостаток финансирования мероприятий или вообще его отсутствие в рамках программы, и как результат не достижение показателей программы.

Социальные риски:

- большая доля трудоспособных граждан, находящихся в черте бедности от общей численности населения;

- низкая стимуляция населения к трудовой занятости;

- рост числа граждан пожилого возраста, включая тяжелобольных;

- отличительные территориальные особенности региона, которые не могут позволить оказывать в полной мере необходимые услуги разного рода ведомствами гражданам пожилого возраста;

- слабый уровень подготовки и переподготовки профессиональных кадров;
- малое участие и заинтересованность общественности в воплощении социальных проектов.

Способами снижения финансовых рисков выступают следующие меры:

- ежегодная конкретизация размеров финансовых средств, рассчитанная на осуществление мероприятий государственной программы, в зависимости от достигнутых результатов;
- установление первоочередных приоритетов финансирования расходов;
- следует проводить мероприятий, нацеленные на осуществление политики импортозамещения, облегчение допуска продукции местных товаропроизводителей в торговые сети, обширное вовлечение крестьянско-фермерских хозяйств, граждан, занимающихся подсобным хозяйством или огородничеством, животноводством с целью участия в торгово-ярмарочных мероприятиях;
- оптимизация затрат по мероприятиям, обеспечивающим финансирование преимущественных направлений на момент их реализации.

Способы снижения воздействия организационно-правовых рисков в рамках реализации государственной программы необходимо:

- планировать на этапе подготовки проектов документов привлечение к их рассмотрению основных заинтересованных сторон, которые в дальнейшем будут обязаны принимать участие в их согласовании, в том числе осуществлять мониторинг предполагаемых изменений в федеральном законодательстве;
- разработка и создание системы мониторинга реализации государственной программы;
- своевременное реагирование при выявлении отклонений в процедурах управления и контроля;

- оперативное корректирование мероприятий государственной программы.

Способы минимизации воздействия социальных рисков:

- набор высококвалифицированных сотрудников и повышения квалификации имеющихся сотрудников, создание резерва кадров;

- ежегодно осуществлять мероприятия по пропаганде здорового образа жизни, с целью увеличения приверженности населения к сохранению собственного здоровья;

- увеличение диапазона социальных услуг, необходимых населению.

Способы минимизации воздействия инвестиционных рисков:

- обеспечение целевых займов субъектам малого и среднего предпринимательства;

- предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства по возмещению части затрат на оплату процентов по договорам кредита;

- предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства на развитие лизинга оборудования.

Из всего вышеописанного можно сделать вывод, что только комплексный подход позволит решить основные проблемы, связанные с реализацией государственных программ и стратегий развития регионов. Без обратной связи, без постоянного анализа текущих результатов о реализации государственных программ и стратегий развития, не возможно будет достичь эффективных результатов в конце стратегии развития или государственной программы, и регулярно будет происходить столкновение с необходимостью решения одной и той же задачи или проблемы несколько раз, что сегодня и происходит в России. Необходимо постоянное государственное управление и регулирование по результатам. Именно этот принцип должен стать основой при разработке государственных программ и стратегий социально-экономического развития регионов и страны в целом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На сегодняшний момент государственные программы представляют собой эффективный инструмент реализации как государственной, так и региональной социально-экономической политики, который позволяет в утвержденные сроки сосредоточить ресурсы для достижения определенных результатов. Но повышение эффективности государственных программ, во многом зависит от разработки единого механизма управления, как на федеральном, так и на региональном уровне. Эффективный механизм управления поможет повысить результат воплощения в жизнь государственных программ.

На основании оценки реализуемых программ, автором была предложена классификация государственных программ по уровню значимости: сверх значительные программы; значительные программы; средне значительные программы; мало значительные.

Эффективное развитие России страны в целом может быть, возможно только благодаря эффективному развитию всех ее регионов и наличию взаимоотношений между регионами в целом. Наиболее эффективным инструментом для социально-экономического развития регионов может служить стратегическое планирование.

В настоящий момент региональное стратегическое планирование является важным условием для повышения эффективности государственного управления регионом. Несмотря на то, что многие вопросы, связанные с теорией и практикой стратегии управления уже проработаны, но за пределами научной теории остаются еще не решенные вопросы и проблемы, решение которых приведет к стабильному развитию регионов РФ, а также повышению уровня и качества жизни населения.

На основании анализа мнений разных ученых, автором были предложены этапы стратегического планирования развития региона. Процесс

стратегического планирования социально-экономического развития региона должен происходить в несколько этапов:

1) В первую очередь должна происходить оценка внутренней (ресурсы, потенциал, экономические и социальные предпосылки) и внешней среды (экономические, технологические, политические и социальные факторы внешних рынков в т.ч. и мировых) региона, оценка стратегии развития РФ;

2) На втором этапе, из полученных данных первого этапа, необходимо производить оценку сильных и слабых сторон (SWOT-анализ);

3) На третьем этапе, на основании выявленных преимуществ региона и его недостатков необходимо, поставить цели и приоритеты стратегии развития региона на будущую перспективу, создать сценарии развития стратегии в разных условиях экономики;

4) На четвертом этапе необходимо создать план действий стратегии развития, на основании намеченных целей и приоритетов, а так же разработать методику оценки эффективности реализации стратегии развития;

5) На пятом этапе необходимо сформировать карту рисков, которая поможет предотвратить риски в будущем или их минимизировать на этапе реализации стратегии развития;

6) На шестом этапе необходимо согласование всех разработанных методик и планов стратегии развития;

7) На седьмом этапе мониторинг реализации стратегии социально-экономического развития, оценка её результативности, и своевременная отработка возникающих рисков.

В процессе исследования были изучены направления всех реализуемых государственных программ в таких субъектах как Ханты-Мансийский Автономный Округ, Ямало-Ненецкий Автономный Округ и юг Тюменской области, проведено их сравнение с направлениями федеральных госпрограмм. Кроме того, госпрограммы каждого перечисленного субъекта были структурированы по федеральным направлениям.

Проведенный анализ позволил выявить представленность различных государственных программ в ХМАО, ЯНАО и на юге Тюменской области, степень их соответствия федеральным госпрограммам, обозначить выраженность каждого федерального направления в структуре госпрограмм каждого субъекта, а также обозначить приоритеты стратегического планирования социально-экономического развития этих регионов.

В настоящее время одной из наиболее сложных задач современной национальной экономики является динамичное развитие различных типов регионов в рамках единой экономики. Регионы отличаются друг от друга различным потенциалом конкурентоспособности и интересов регионального развития, которые должны быть эффективно интерферированы в модель развития экономики РФ. В процессе исследования были изучены стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа и юга Тюменской области.

В рамках диссертации был раскрыт ряд проблем:

- проблема отличия оценки эффективности государственных программ в рассматриваемых регионах, несмотря на имеющиеся положительные и отрицательные стороны тех или иных методик;

- проблемой так же является, то, что государственные программы и стратегии развития, рассматриваемых трех регионов формировались при отсутствии системы управления рисками.

Возникающие в ходе формирования, реализации и оценки эффективности государственных программ и стратегий проблемы, остаются актуальными и на сегодняшний день.

Так же были предложены варианты по решению возникающих проблем и варианты повышения эффективности государственных программ и стратегий регионов Тюменской области:

- у всех трех исследуемых регионов, различные методы оценки, следует разработать общие стандарты для оценки эффективности и более жесткие,

точные принципы и критерии для оценки эффективности государственных программ и их подпрограмм на этапе осуществления контроля;

- на этапе планирования важно проводить предварительную оценку эффективности государственной программы для выявления предварительных итогов от её реализации;

- для преждевременного решения определенных рисков и повышения эффективности выполнения государственных программ и стратегий, автором предлагается ввести карту рисков, которую необходимо разрабатывать на начальной стадии формирования государственной программы или стратегии, и вносить во все ключевые документы по программам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барменкова, Н.А. Система стратегического планирования как важнейший инструмент развития регионов РФ / Н.А. Барменкова, Н.Л. Красюкова // Экономика нового времени. – 2015. – № 2. – С. 123-125.
2. Бурдуковская, А. П. Проблемы реализации государственных программ и пути их решения / А.П. Бурдуковская // Молодой ученый. – 2018. – №14. – С. 177-178.
3. Бутова, Т.В. Государственная идеология, актуальность, необходимость, важность / Т.В. Бутова, М.А. Дудко // Теоретические и практические вопросы науки XXI века: сборник статей Междунар. науч.-практ. конф. –2015. – С. 235-239.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации: по состоянию на 3 августа 2018 года № 145-ФЗ. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12112604/> (дата обращения: 05.11.2018).
5. Видяпина, В.И. Региональная экономика: учеб. пособие / В. И. Видяпина, М. В. Степанова. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 666 с.
6. Галичева, С. В. Стратегическое планирование устойчивого развития региона / С.В. Галичева // Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – № 21. – С. 13–18.
7. Гапоненко, А. Л. Стратегическое планирование социально-экономического развития региона / А.Л. Гапоненко // Пространственная экономика. – 2015. – № 4. – С. 40–53.
8. Городнова, Н.В. Государственный риск-менеджмент: учеб. пособие / Н.В. Горднова. – Екатеринбург : Изд-во УрФУ, 2016. – 108 с.
9. Губанова, Е. Е. Эффективность бюджетных расходов / Е.Е. Губанова. – (Региональная экономика) // Материалы II Междунар. науч. конф. – Пермь: Меркурий, 2015. – С. 169–171.

10. Гуртуева, Ф.А. Анализ проблем реализации государственных программ в Российской Федерации / Ф.А. Гуртуева // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2017. – №5. – С. 86-90.
11. Евдокимова, Ю.В. Специфика формирования государственных программ РФ [Электронный ресурс] / Ю.В. Евдокимова // Современные научные исследования и инновации. – 2016. № 8. Режим доступа: <http://web.snauka.ru/issues/2013/08/25972> (дата обращения: 19.10.2018).
12. Евстафьева, Е.Ю. Совершенствование методов разработки и оценки государственных программ субъектов РФ: автореф. дис. ...канд.экон.наук: 08.00.05 / Е.Ю. Евстафьева. – Улан-Удэ, 2014. – 22 с.
13. Кабир, Л.С. Государственная поддержка производства в регионах севера России: бюджетная эффективность мер в свете стратегических целей развития страны / Л.С. Кабир, И.М. Лужкина, Л.Н. Кудрявцева // Международный научно-исследовательский журнал. – 2014. – № 8. – С. 23–29.
14. Клишина, М.А. Практика правового регулирования государственных программ в субъектах РФ / М.А. Клишина // Бюджет. – 2014. – №2. – С. 80–85.
15. Коломийченко, О. В. Стратегическое планирование развития регионов России: методология и организация / О. В. Коломийченко, В. Е. Рохчин. – СПб: Наука, 2016. – 125 с.
16. Конченкова, Т.Н. Проблемы реализации государственных программ: оценка и практика применения / Т.Н. Конченкова, С.А. Шанин // Проблемы и механизмы оценки эффективности системы государственного и муниципального управления: теория и практика. – 2016. – № 2. – С. 138-140.
17. Курносов, А.А. Понятие государственной программы / А.А. Курносов // Сборник статей III Международной научно-практической конференции. – 2015. №1. – С. 117-120.
18. Маркова, А.А. Разработка и реализация государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс] / А.А. Маркова //

Интернет науковедение. – 2015. – № 6. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/razrabotka-i-realizatsiya-gosudarstvennyh-programm-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 03.11.2018).

19. О бюджетной политике в 2014-2016 годах: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13 июня 2014 года – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_147552/ (дата обращения 15.11.2018).

20. О государственных программах Ямало-Ненецкого автономного округа: Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 15 ноября 2013 года № 960-П. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/460230593> (дата обращения 12.11.2018).

21. О методике оценки эффективности реализации государственных программ Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 08 мая 2014 года № 246-рп. – Режим доступа: <http://www.depeconom.admhmao.ru/wps/portal/ecr/home/celevye-programmy> (дата обращения 10.11.2018).

22. О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 12 октября 2017 года № 1242. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/71792342/> (дата обращения: 04.11.2018).

23. О создании, развитии и эксплуатации аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: Постановление Правительства РФ от 23 июля 2015 года № 748. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/71147102/> (дата обращения: 06.11.2018).

24. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ. – Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения 04.11.2018).

25. Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета: Доклад Министерства финансов Российской Федерации от 10 июля 2015 года. – Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=64840 (дата обращения 23.11.2018).

26. Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: Приказ Министерства экономического развития РФ от 16 сентября 2016 года № 582. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71408802/> (дата обращения 04.11.2018).

27. Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 года № 588. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/198991/> (дата обращения 01.11.2018).

28. Об утверждении порядка формирования, реализации и оценки эффективности государственных программ Тюменской области: Постановление Правительства Тюменской области от 28 июля 2014 года № 405-п. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/412383047> (дата обращения 10.11.2018).

29. Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации: Приказ Минрегиона РФ от 27 февраля 2007 года № 14. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req/> (дата обращения: 26.10.2018).

30. Официальный веб-сайт Портал Госпрограмм РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://programs.gov.ru/Portal/> (дата обращения 07.11.2018).

31. Официальный веб-сайт Администрации Тюменской области. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://admtumen.ru/> (дата обращения 12.11.2018).

32. Официальный веб-сайт Администрации Ханты-Мансийского автономного округа. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://admhmao.ru/> (дата обращения 14.11.2018).

33. Официальный веб-сайт Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.yanao.ru/> (дата обращения 12.11.2018).

34. Официальный веб-сайт Министерства финансов РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minfin.ru/ru> (дата обращения 25.10.2018).

35. Официальный веб-сайт Министерства экономического развития РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec> (дата обращения 25.10.2018).

36. Перечень государственных программ Российской Федерации: Распоряжение Правительств РФ от 11 ноября 2010 года № 1950-р. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/99749/> (дата обращения: 06.11.2018).

37. Перечень государственных программ Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского Автономного Округа – Югры от 24 июня 2013 года № 321-рп. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/411701285> (дата обращения: 18.11.2018).

38. Перечень государственных программ Ямало-Ненецкого автономного округа: Распоряжение Правительства Ямало-Ненецкого Автономного Округа от 1 апреля 2014 года № 155-РП. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/412300823> (дата обращения: 13.11.2018).

39. Прокопов, Ф.Т. Региональная экономика и управление развитием территорий : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Ф.Т. Прокопов, И.Н. Ильина. – М.: Юрайт, 2018. – 351 с.

40. Разработка проектов государственных программ Российской Федерации 2017: Презентация министерство экономического развития –

Режима доступа: <https://docviewer.yandex.ru/view/> (дата обращения: 01.11.2018).

41. Райзберг, Б.А. Целевые программы в системе государственного управления экономикой / Б. А. Райзберг. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2018. – 268 с.

42. Руднева, Е.В. Целевые комплексные программы: организационно-экономический механизм / Е.В. Руднева. – М.: Наука, 2014. – 356 с.

43. Сахарова, В.С. Федеральные целевые программы: объем, порядок, источники финансирования / В.С. Сахарова // Молодой ученый. – 2015. – №10. – С. 225– 227.

44. Сергеев, И. Б. Региональное стратегическое планирование в условиях укрепления федеративных отношений / И. Б. Сергеев, Л. В. Ларченко // Проблемы современной экономики. – 2016. – № 1. – С. 11–12.

45. Серебрякова, Л.А. Проблемы программно-целевого планирования развития регионов / Л.А. Серебрякова // Вестник. – 2015. – №2. – С. 3–9.

46. Стёпочкина Л.В. Риски реализации государственных программ и пути их минимизации [Электронный ресурс] / Л.В. Стёпочкина // XIX Международная научная студенческая конференция. – 2018. – С.10 – 17.

47. Ускова, Т. В. Управление устойчивым развитием региона: монография / Т. В. Ускова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – 355 с.

48. Шаш, Н.Н. Повышение эффективности управления государственными программами: федеральный и региональный аспекты / Н.Н. Шаш, А.И. Бородин // Вестник Удмуртского университета. – 2015. – № 2. – С. 96–106.

49. Шелехов, А.М. Основные положения стратегии устойчивого развития России / А. М. Шелехов. – 2016. № 6. С. 10–12.