

УДК 353
ББК 65.05

DOI: 10.25683/VOLBI.2020.50.116

Korobkova Natalia Aleksandrovna,
Candidate of Economics,
Associate Professor of Management Department,
branch of S. Yu. Witte Moscow University in Penza,
Russian Federation, Penza,
e-mail: korobkova-natalia@mail.ru

Коробкова Наталья Александровна,
канд. экон. наук,
доцент кафедры управления,
филиал Московского университета имени С. Ю. Витте в г. Пензе,
Российская Федерация, г. Пенза,
e-mail: korobkova-natalia@mail.ru

РЕЗУЛЬТАТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ КАК ИНСТРУМЕНТ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

RESULTS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE PROGRAMS AS A TOOL FOR ASSESSING EFFICIENCY OF REGIONAL GOVERNANCE

08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством

08.00.05 — Economics and management of national economy

Объектом исследования статьи являются государственные программы РФ, реализуемые с участием регионов, а предметом исследования — их эффективность. До 70 % федерального бюджета расходуется на реализацию 43 государственных программ. Программно-целевой подход, принятый в России, позволяет комплексно решать существующие проблемы. В большинстве случаев участниками государственных программ являются субъекты РФ, которые демонстрируют различную эффективность, что не учитывается при дальнейшем финансировании. В статье на примере программы по обеспечению жильем молодых семей проведена оценка не только количественных, но и качественных показателей их реализации в субъектах РФ.

Методология исследования предполагает оценку участия регионов в существующих государственных программах, актуальность данной программы для субъекта и сравнительный анализ их эффективности.

Результаты исследования позволили сделать вывод о необходимости корректировки существующей системы оценки. Значительная часть регионов не участвует в государственных программах, при этом они являются востребованными у населения субъекта. Иные регионы демонстрируют низкую эффективность, однако регулярно получают существенные средства на их реализацию. Отмечено, что для части субъектов затраты на реализацию программы обеспечения жильем молодых семей более значительные по сравнению со среднероссийскими показателями.

Проведенный анализ позволил сделать выводы о том, что целевые показатели государственных программ не коррелируют с методикой оценки эффективности руководителей регионов, которые в большинстве случаев отвечают за реализацию программ. Отсутствует механизм поощрения и наказания за результативность реализации программ в регионах.

The object of this article is the state programs of the Russian Federation implemented with participation of the regions, and the subject of the study is their effectiveness. Up to 70% of the federal budget is spent on implementation of 43 government programs. The program-targeted approach adopted in Russia allows comprehensively solving existing problems. In most cases, participants in the government programs are constituent entities of the Russian

Federation, which demonstrate varying effectiveness, which is not taken into account for the further funding. The article evaluates quantitative and qualitative indicators of the government programs implementation in the entities of the Russian Federation on the example of a program for providing housing for young families.

The research methodology involves assessing participation of the regions in the existing state programs, the relevance of the program to the RF entity, and comparative analysis of their effectiveness.

The results of the study led to the conclusion that it is necessary to adjust the existing assessment system. A significant part of the regions does not participate in state programs, while they are in demand among the population of the entity. Other regions demonstrate low efficiency, however, regularly receive substantial funds for their implementation. It is noted that for some entities, the costs of implementing a housing program for young families are more significant compared to the average Russian indicators.

The analysis made it possible to conclude that the target indicators of the state programs do not correlate with the methodology for assessing effectiveness of the regional leaders, who in most cases are responsible for programs implementation. There is no mechanism of incentives and punishment for effectiveness of the programs implementation in the regions.

Ключевые слова: государственные программы, эффективность государственной власти, национальные проекты, жилье для молодой семьи, оценка эффективности, региональное управление, программно-целевой подход, жилищная политика, эффективность, распределение ресурсов, сравнительный анализ.

Keywords: state programs, effectiveness of state power, national projects, housing for a young family, performance evaluation, regional management, program-targeted approach, housing policy, resource allocation, comparative analysis.

Введение

Актуальность. Регионы, входящие в Российскую Федерацию, существенно отличаются по своему географическому положению, демографической структуре населения, климатическими условиями жизни и т. д. Это усложняет систему управления регионами и требует

применения нестандартных подходов. Особую значимость в связи с этим приобретает необходимость оценки эффективности регионального управления. Еще одной особенностью регионального управления России является высокая концентрация финансовых ресурсов у федеральной власти: согласно данным Министерства финансов РФ, за последние три года из 85 субъектов РФ только 12—14 регионов не получали дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Федеральная власть вынуждена постоянно взаимодействовать с региональной по проблеме выделения финансовой поддержки на решение конкретных задач. В этих условиях проблема оценки эффективности регионального управления представляется особенно **актуальной**.

Изученность проблемы. Проработка проблем, поставленных в данном исследовании, нашла отражение во многих научных работах российских и зарубежных ученых. Проблемами оценки эффективности государственного и регионального управления посвящены работы Гриднева В. П. [1], Чакунда В., Чакайпа С. [2], Капогузова Е. А., Запека Л. И. [3, 4]. В работах Гнездилова Е. А., Маннаповой А. Н. [5], Рибiero А., Сильва С. [6], Мишлановой М. Ю., Чернышовой Е.В. [7] отмечается значимость строительной индустрии для развития экономики субъектов РФ и повышения уровня жизни населения. В трудах Грефа А. А., Максимовой М. А., Кашина А. В. [8], Гузикова Л. А., Плотникова Е. В., Колесникова А. М. [9] представлены попытки оценки реализации жилищной политики.

Научная новизна. В работе представлена попытка обосновать необходимость использовать эффективность реализации государственных программ для оценки деятельности региональной власти. На примере одной из государственных программ «Обеспечение жильем молодых семей» доказано, что региональные власти с различной эффективностью используют полученные из федерального бюджета средства. Предложено включить в методику оценки эффективности регионов реализацию федеральных целевых программ.

Цель и задачи исследования. Гипотеза исследования состояла в том, что региональная власть на местах отличается по результативности решения существующих региональных проблем, что необходимо учитывать это при оценке эффективности ее деятельности. Соответственно, целью работы является изучение эффективности реализации государственных программ в регионах для включения данного показателя в число основных при оценке деятельности власти в субъектах РФ.

Теоретическая значимость работы определяется содержанием авторского подхода к оценке эффективности реализации государственных программ в субъектах РФ. **Практическая значимость** исследования состоит в возможности применения авторского подхода при оценке эффективности руководителей регионов.

Основная часть

В апреле 2019 г. в России принят законопроект о методике оценки эффективности руководителей регионов. Он включает 15 показателей, касающихся различных аспектов жизни региона: уровень реальной заработной платы, уровень бедности, качество окружающей среды и т. д. (Указ Президента Российской Федерации от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших

должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»). Согласно принятому закону на основе данных показателей между регионами будут распределяться гранты. Представляется, что система поощрения в данном случае будет некорректна, так как регионы, где проблемы решаются успешно, будут получать дополнительные средства, а разрыв между эффективными и неэффективными регионами будет увеличиваться.

Полагаем, что результаты реализации национальных проектов позволят оценить эффективность власти в регионе. Рассмотрим эффективность реализации государственных программ на примере подпрограммы «Обеспечение молодых семей доступным жильем».

Подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей», так же как и основная ФЦП «Жилище», начала свое действие в 2002 г. и последний раз продлевалась на четыре года: с 2016 по 2020. Основными целями данной программы является обеспечение жильем семей, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий, и привлечение средств данной категории граждан в развитие строительства жилья экономкласса, в том числе приобретаемого в ипотеку. На реализацию данной подпрограммы в 2015—2020 гг. было выделено 339,84 млрд руб. [10].

Данная программа предусматривает предоставление молодым семьям социальных выплат, которые могут быть потрачены на: приобретение жилья (кроме вторичного рынка); ИЖС (индивидуальное строительство); погашение последнего платежа за пай при приобретении жилья членом кооператива; уплату первоначального взноса при покупке жилья в кредит (строительстве); погашение долга по кредиту (займу) и процентов по нему (за исключением штрафных санкций, пеней и комиссий) [8].

Данная подпрограмма показала свою востребованность, впервые три года ее существования с 2011 по 2014 улучшили жилищные условия 108,5 тыс. молодых семей. Реализация указанной подпрограммы способствовала разработке и принятию в регионах Российской Федерации программ по поддержке молодых семей в улучшении жилищных условий и региональных программ по развитию и совершенствованию ипотечного кредитования. Значительно увеличился размер средств, предусматриваемых в бюджетах регионов Российской Федерации и муниципальных бюджетах на финансирование мероприятий подпрограммы.

Общий размер средств бюджетов регионов Российской Федерации, привлеченных в рамках реализации подпрограммы в 2011—2014 гг., составил 39,02 млрд руб., размер привлеченных средств внебюджетных источников — 130,06 млрд руб. [11]. В 2015 года программа была продлена до 2020 г., и из бюджета было предусмотрено выделение дополнительных денежных средств. Фактически программа реализуется с 2016 г., так как в 2015 г. субъекты РФ только начинали сбор документов для подачи заявок.

Динамика реализации данной подпрограммы свидетельствует о ее актуальности для субъектов РФ. Данные о количестве участвующих субъектов и выделяемых средствах представлены в табл. 1.

Таблица 1

Итоги реализации программы «Обеспечение жильем молодых семей» (URL: <https://www.minstroyrf.ru/docs/17629/>; URL: <https://www.minstroyrf.ru/docs/16360/>)

Год	Число субъектов-участников, шт.	Выделяемые средства, млрд руб.	В том числе федеральных, млрд руб.	Число семей, получивших выплаты, шт.
2016	65	10,894	3,459	13 348
2017	75	11,940	4,234	14 273
2018	78	12,932	4,300	14 679

Методология

С целью оценки эффективности реализации программ «Обеспечение жильем молодых семей» были проанализированы данные по субъектам РФ за период с 2017 по 2019 гг. Сведения были получены на официальном сайте Министерства строительства и коммунального хозяйства РФ, который является ответственным исполнительным органом по данной программе. Для целей исследования использовались как абсолютные, так и относительные показатели по субъектам РФ. Полагаем, что сведения о результатах реализации программы целесообразно анализировать по двум аспектам: во-первых, процент выполнения программы относительно плановых показателей, во-вторых, эффективность расходования денежных средств, полученных на программу.

Результаты

Следует отметить, что не все регионы участвуют в реализации программы, зачастую это связано с нежеланием региональных властей. В 2017 году от участия отказались Хабаровский край, Еврейская автономная область, Мурманская область и Челябинская область, а еще 20 просто проигнорировали запрос Минстроя на подачу заявок.

Разные показатели демонстрируют регионы и в части эффективности реализуемых мероприятий. Масштабы финансирования также различны: например, Еврейская автономная область должна была обеспечить жильем 1 семью, являющуюся претендентом, а Воронежская область — 776 семей.

При реализации программы в 2017 г. 10 % регионов из 75 не полностью выполнили свои обязательства перед семьями, претендовавшими на социальные выплаты (см. табл. 2).

Таблица 2

Выполнение программы «Обеспечение жильем молодых семей» в 2017 г.

Наименование субъекта Российской Федерации	Количество молодых семей,		Процент выполнения, %
	состоящих в списках претендентов на получение выплат, шт.	получивших свидетельства на выплаты, шт.)	
Камчатский край	92	91	98,91
Курганская область	420	415	98,81
Магаданская область	130	125	96,15
Волгоградская область	370	332	89,73
Ульяновская область	43	27	62,79
Республика Адыгея	264	0	0,00
г. Севастополь	10	0	0,00
Республика Ингушетия	50	0	0,00

Полученные в 2018 г. результаты сопоставимы с теми, что были получены по итогу 2017 г. Фактически за 9 месяцев прошедшего года многим регионам удалось реализо-

вать годовые планы. Из 78 регионов, отобранных для участия в программе, в 2018 г. полностью реализовали поставленные задачи 53, частично — 25 регионов (табл. 3.)

Таблица 3

Выполнение программы «Обеспечение жильем молодых семей» в 2018 г. по состоянию на 01.10.2018

Наименование субъекта Российской Федерации	Количество молодых семей,		Процент выполнения, %
	состоящих в списках претендентов на получение выплат, шт.	получивших свидетельства на выплаты, шт.	
Республика Тыва	244	220	90,16
Карачаево-Черкесская Республика	480	424	88,33
Республика Татарстан	67	55	82,09
Республика Дагестан	540	276	51,11
Астраханская область	36	4	11,11
Ульяновская область	130	0	—
Еврейская автономная область	1	0	—

И если часть из этих регионов, вероятнее всего, выполнит обязательства, то для части субъектов это будет трудновыполнимо, например Ульяновской области, которая не обеспечила жильем ни одну из 130 зарегистрированных семей. При реализации программы в 2017 г. Ульяновская

область выполнила обязательства только на 62 %, несмотря на это, в 2018 г. средства региону вновь предоставлены в размере 20,289 млн руб.

В то же время есть регионы, которые перевыполнили планы, в их числе Томская область, в которой вместо

запланированных выплат для 41 семьи средства получили 142 семьи, что более чем в три раза превосходит запланированные результаты. Существенное превышение результатов отмечено также в Кабардино-Балкарской Республике (19 семей при 7 по планам) и Алтайский край (268 семей против 227 запланированных). 29 семей получили выплаты сверхплана в Республике Саха.

Томская область, помимо высоких результатов по выполнению планов, обеспечения семей выплатами, продемонстрировала высокие показатели эффективности. Так, расходы на одну семью, получившую субсидию, составили 569 707 руб. при среднем значении по России 854,6 тыс. руб.

Естественно, размер субсидий, выделяемых молодой семье на приобретение жилья, значительно отличается в регионах РФ. Он определяется в соответствии с Приказом Минстроя России от 4 июля 2018 г. № 387/пр «О нормативе стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по Российской Федерации на второе полугодие 2018 года и показателях средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади помещения по субъектам Российской Федерации на III квартал 2018 года». Но среди регионов можно выделить те, которые существенно отличаются величиной субсидий. Данные

о среднем значении расходов субсидий, выделяемых на одну семью, представлены на рис. 1.



Рис. 1. Регионы с самой низкой и самой высокой величиной субсидий в расчете на 1 семью, тыс. руб.

Изучение указанных нормативов свидетельствует, что разница не настолько значительна, как величина субсидий. Анализ данных позволил рассчитать среднее значение квадратных метров, которые семьи в разных регионах могут приобрести на полученные от государства средства. Результаты расчета представлены на рис. 2.

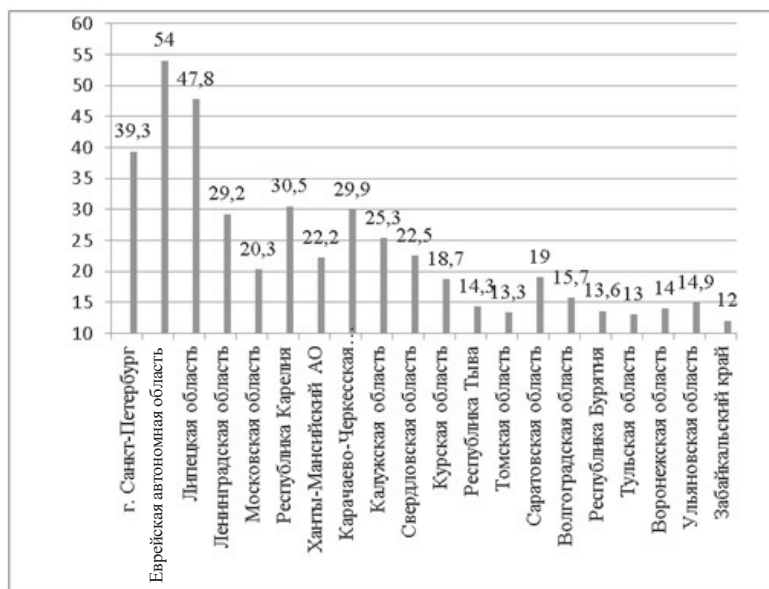


Рис. 2. Среднее количество квадратных метров, которые можно приобрести на субсидию в регионах РФ

Выводы

Государственное управление в России носит проектный характер. Начиная с 2011 г. в стране получила развитие система государственных программ, которая фактически пришла на смену приоритетным национальным проектам, прекратившим свое существование в 2018 г. Госпрограмма представляет собой комплекс мероприятий и инструментов государственной политики, который призван обеспечить достижение ее приоритетов и целей в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Полагаем, что для оценки эффективности региональной власти необходимо разработать методику, которая будет включать качественные и количественные показатели оценки реализации госпрограмм.

По состоянию на 2019 г. в России действуют 43 государственных программы, которые объединены в пять

основных направлений. Среди них необходимо выбрать ключевые, результативность которых зависит от власти на местах, и включить их в сводный показатель оценки. В том числе должна быть включена программа обеспечения жильем молодых семей, поскольку она способствует повышению уровня рождаемости в стране, так как большинство пар, зарегистрировавших официальные отношения, не могут позволить себе рождение ребенка, находясь в стесненных жилищных условиях, что негативно сказывается на демографической ситуации в стране.

Эффективная реализация государственных программ позволяет регионам привлекать на свою территорию население, так как обеспокоенные отсутствием жилья молодые семьи готовы менять свое место жительства и переезжать в те субъекты РФ, где такая возможность представляется [12].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гриднев В. П. Повышение эффективности государственного управления в условиях динамического развития России // *Управленческое консультирование*. 2015. № 8(80). С. 8—14.
2. Chakunda V., Chakaipa S. Local Government Capacity Building and Development: Lessons, Challenges and Opportunities // *Journal of Political Sciences & Public Affairs*. 2015. Vol. 3. Iss. 1. P. 149.
3. Капогузов Е. А., Запека Л. И. Государственные программы как новый инструмент государственного управления: к вопросу об оценке эффективности // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. 2014. № 3. С. 49—57.
4. Pavlova L. L., Kolesnik E. A., Petrov P. Y. Management efficiency of public finances as basis budget system development of Russia // *The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences*. Published online: 15 November 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.15405/epsbs.2018.02.121>.
5. Гнездилов Е. А., Маннапова А. Н. Строительство жилья — основа обеспечения социальной стабильности в регионе // *Фундаментальные исследования*. 2018. № 12-2. С. 234—239.
6. Ribeiro A. P., Silva S. T., Guimarães D. Macroeconomic fundamentals of poverty and deprivation: an empirical study for developed countries // *The European Journal of Development Research*. 2015. Vol. 27. No. 1. Pp. 37—66.
7. Мишланова М. Ю., Чернышова Е. В. Структурная роль строительства в развитии российской экономики // *Вестник гражданских инженеров*. 2019. № 4(75). С. 173—180.
8. Грэф А. А., Максимова М. А., Кашин А. В. Анализ эффективности государственной программы Новосибирской области «Обеспечение жильем молодых семей в Новосибирской области на 2015—2020 годы» // *Новая наука: современное состояние и пути развития*. 2017. № 3. С. 52—54.
9. Гузикова Л. А., Плотникова Е. В., Колесников А. М. Оценка эффективности реализации жилищной политики в регионах России // *Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент*. 2017. № 4. С. 3—15.
10. Уваров А. А. Пути повышения эффективности реализации государственной жилищной политики Российской Федерации // *Экономика. Бизнес. Право*. 2015. № 9-10 (13). С. 33—36.
11. Куземкина В. В., Солдаткина М. В. Анализ реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» Федеральной целевой программы «Жилище 2015—2020 годы» // *ГосРег: государственное регулирование общественных отношений*. 2018. Т. 24. № 2 (24). С. 101—108.
12. Резник Г. А., Коробкова Н. А. Подходы к классификации потребителей в маркетинге территории // *Проблемы социально-экономической устойчивости региона : сборник статей XIII Международной науч.-практич. конф.* 2016. С. 87—92.

REFERENCES

1. Gridnev V. P. Improving effectiveness of the public administration in the context of dynamic development of Russia. *Management Consulting*, 2015, no. 8(80), pp. 8—14. (In Russ.).
2. Chakunda V., Chakaipa S. Local Government Capacity Building and Development: Lessons, Challenges and Opportunities. *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, 2015, 3(1), p. 149.
3. Kapoguzov E. A., Zapeka L. I. Government programs as a new tool of public administration: on the issue of evaluating effectiveness. *State and municipal administration. Scientific notes SKAGS*, 2014, no. 3, pp. 49—57. (In Russ.).
4. Pavlova L. L., Kolesnik E. A., Petrov P. Y. Management efficiency of public finances as basis budget system development of Russia. *The European Proceedings of Social & Behavioural Sciences*. Published online: November 15, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.15405/epsbs.2018.02.121>.
5. Gnezdilov E. A., Mannapova A. N. Housing construction — the basis for ensuring social stability in the region. *Basic research*, 2018, no. 12-2, pp. 234—239. (In Russ.).
6. Ribeiro A. P., Silva S. T., Guimarães D. Macroeconomic fundamentals of poverty and deprivation: an empirical study for developed countries. *The European Journal of Development Research*, 2015, 27(1), pp. 37—66.
7. Mishlanova M. Yu., Chernyshova E. V. The structural role of construction in the development of the Russian economy. *Bulletin of civil engineers*, 2019, no. 4, pp. 173—180.
8. Gref A. A., Maksimova M. A., Kashin A. V. Analysis of the effectiveness of the state program of the Novosibirsk region “Provision of housing for young families in the Novosibirsk region for 2015—2020”. *New science: current status and development paths*, 2017, no. 3, pp. 52—54. (In Russ.).
9. Guzikova L. A., Plotnikova E. V., Kolesnikov A. M. Evaluation of the effectiveness of housing policy in the regions of Russia. *Scientific journal NRU ITMO. Series: Economics and Environmental Management*, 2017, no. 4, pp. 3—15. (In Russ.).
10. Uvarov A. A. Ways to improve implementation of the state housing policy of the Russian Federation. *Economics. Business. Law*, 2015, no. 9-10, pp. 33—36. (In Russ.).
11. Kuzemkina V. V., Soldatkina M. V. Analysis of implementation of the subprogram “Housing for Young Families” of the Federal Target Program “Housing 2015-2020”. *GosReg: state regulation of public relations*, 2018, 24(2), pp. 101—108. (In Russ.).
12. Reznik G. A., Korobkova N. A. Approaches to classification of consumers in the marketing of the territory. *Problems of the socio-economic stability of the region. Coll. of articles of the XIII Int. Sci. and Pract. Conf.* 2016. Pp. 87—92. (In Russ.).

Как цитировать статью: Коробкова Н. А. Результаты реализации государственных программ как инструмент оценки эффективности регионального управления // *Бизнес. Образование. Право*. 2020. № 1 (50). С. 159—163. DOI: 10.25683/VOLBI.2020.50.116.

For citation: Korobkova N. A. Results of implementation of the state programs as a tool for assessing efficiency of regional governance. *Business. Education. Law*, 2020, no. 1, pp. 159—163. DOI: 10.25683/VOLBI.2020.50.116.