

УДК 338.2+336.1

DOI: 10.17223/19988648/32/17

В.В. Карпов, А.А. Кораблева, К.К. Логинов, А.Г. Бреусова

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ОЦЕНКИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ ОМСКОЙ ОБЛАСТИ)

Рассматриваются основные определения экономической безопасности региона и сформулировано авторское определение. Предложен подход к анализу экономической безопасности региона через оценку её компонент: защищённости, независимости и развития. Показана роль государственных программ в процессе оценки и обеспечения экономической безопасности региона, предложены варианты распределения функции по анализу социально-экономических показателей региона между ответственными исполнителями госпрограмм и методическим центром по анализу экономической безопасности региона. Выявлены проблемы в формировании и оценке госпрограмм Омской области и предложены пути их улучшения.

Ключевые слова: экономическая безопасность региона, государственные программы, эффективность государственных программ.

Обеспечение экономической безопасности страны и регионов является инструментом реализации социально-экономической политики государства, делегирующего эту задачу на региональный уровень. Среди авторов, исследующих различные аспекты экономической безопасности, следует выделить А.И. Татаркина, А.А. Кукулина [1], С.В. Казанцева [2], В.К. Сенчагова, Ю.М. Максимова, С.Н. Митякова, О.И. Митякову [3] и других ученых.

В ряде публикаций экономическая безопасность региона (далее – ЭБР) трактуется через защищённость от влияния угроз, следовательно, в них уделяется внимание перечню угроз региональной экономике и формированию способов защиты от них. Авторы, использующие это определение, исходят из того, что «безопасность» в общем смысле означает состояние защищенности от угроз или отсутствие каких-либо угроз. Несмотря на конкретику этого определения, перечень угроз ЭБР может быть довольно обширным и затрагивать разнообразные направления в социальной, финансовой, экономической и иных сферах. Широко распространено определение ЭБР как совокупности текущего состояния, условий и факторов, характеризующих стабильность, устойчивость и поступательность развития экономики территории, органически интегрированной в экономику государства [4. С. 220]. Однако, на наш взгляд, следует разделять состояние экономики, которое можно оценивать с помощью индикаторов ЭБР, и условия и факторы, выступающие причиной текущего состояния [5. С. 121]. Но это не означает, что данные условия и факторы выходят за рамки предмета исследования ЭБР.

Одним из удачных определений экономической безопасности территории, рекомендуемых для развивающихся стран, представляется следующее – это способность обеспечивать постепенный рост жизненных стандартов всего населения через национальное экономическое развитие при сохранении эко-

номической независимости [6. С. 126]. Экономическую безопасность через устойчивое развитие понимают многие авторы [7. С. 60]. Однако указанная способность – качественная характеристика, её можно оценить только по факту реакции системы на негативное событие или по факту успешной реализации проектов регионального масштаба. Но акцент на росте жизненных стандартов представляется правильным, так как ЭБР не статична и её минимальный уровень должен периодически пересматриваться в сторону улучшения.

Понятие ЭБР охватывает широкий круг вопросов и включает в себя различные виды безопасности. Некоторые из них однозначно можно отнести к ЭБР (инвестиционная, финансовая, энергетическая безопасность), другие косвенно влияют на неё (социально-экономическая, демографическая, транспортная), третьи относятся к ЭБР опосредованно [8. С. 321]. Это разделение довольно условно, но позволяет структурировать область исследования и установить взаимосвязь экономической и социальной сфер. Достижения в экономике невозможны без развитого рынка рабочей силы. А социальные аспекты, выраженные в таких показателях, как среднемесячная номинальная заработная плата, индекс роста реального дохода населения, уровень безработицы, общая площадь жилых помещений на одного жителя и др., являются существенными факторами при оценке инвестиционной привлекательности региона и выборе трудоспособным мобильным населением места проживания. Тесная взаимосвязь этих важнейших направлений развития территорий приводит к тому, что в некоторых публикациях используется понятие социально-экономической безопасности. Однако в своей работе мы полагаем, что проблематика социального характера входит в круг задач ЭБР, а её оценка осуществляется путем анализа статистических данных (социально-экономических показателей региона).

В данной публикации под экономической безопасностью региона предлагается понимать состояние экономики региона, обеспечивающее постепенный рост жизненных стандартов его населения через социально-экономическое развитие региона при сохранении его экономической независимости и защищённости региональной экономики от угроз. При такой трактовке возникают три компонента ЭБР: защищённость, независимость и развитие, значимость и уровень каждого из которых может меняться в зависимости от текущей ситуации. Кратко рассмотрим способы анализа этих элементов ЭБР.

Защищённость региональной экономики выражается через её реакцию на наступившие угрозы: чем слабее реакция, тем более защищён регион. Можно предложить два основных подхода к оценке защищённости региональной экономики от угроз:

1. Сравнение динамики индикаторов экономической безопасности различных регионов страны. Более защищёнными будут считаться те регионы, у которых индикаторы ЭБР слабее отреагировали на негативные события.

2. Исследование динамики индикаторов экономической безопасности конкретного региона. Более защищенными будут те сферы (экономическая, социальная и проч.), индикаторы которых в меньшей степени отреагировали на кризисную ситуацию.

Следующий компонент ЭБР – независимость – означает, что регион может самостоятельно обеспечивать собственное население определенным уровнем жизни. Здесь следует упомянуть обеспечение населения питанием, питьевой водой, одеждой, жильем, топливом, лекарствами, медицинскими услугами, работой и доходами и проч. Представленный уровень – минимальный, современные жизненные стандарты предполагают больший перечень доступных населению товаров и социальных услуг. Но региональные власти должны понимать, какой уровень социально-экономических показателей необходимо поддерживать, чтобы каждый житель региона мог обеспечить свои жизненно важные потребности с помощью местных производителей и учреждений. В этом отношении предлагается оценивать независимость экономики региона путем сравнения индикаторов ЭБР с пороговыми значениями. Подчеркнем, что, в отличие от многих публикаций, где через такое сопоставление происходит, собственно, анализ ЭБР, нами предлагается оценивать этим способом только один из компонентов ЭБР.

Третий компонент ЭБР – развитие, что предполагает установление планов по социально-экономическим показателям на следующий год и более долгосрочные периоды. Если пороговые значения индикаторов ЭБР представляют собой минимальный (в ряде случаев – максимальный, означающий «не более») уровень, то плановые значения могут существенно отличаться от них в большую (или в меньшую) сторону. И анализ развития будет предполагать сопоставление плановых и фактических значений этих показателей с последующим поиском причин возникших отклонений. Можно предложить оценивать компонент «развитие» путем сравнения состояния конкретного региона с другими субъектами РФ, однако такой расчет не во всех случаях корректен в силу разного экономического положения и потенциала регионов.

Для каждого из перечисленных компонентов ЭБР возможны диапазоны значений, характеризующих, например, слабую, приемлемую и высокую защищенность от угроз или низкий, средний, высокий уровень развития [9. С. 77]. Многие авторы склоняются к тому, что индикаторы ЭБР и уровни пороговых значений должны хотя бы частично быть уникальными для каждого из субъектов Российской Федерации, опять же ввиду их природного и экономического разнообразия. В наших исследованиях в ряде случаев в качестве порогового был использован среднероссийский уровень [10. С. 135].

На состояние экономики и экономической безопасности территории влияет ряд факторов и субъектов [11. С. 131], среди которых особенно следует выделить государственный и частный (с возможным государственным участием в предпринимательской деятельности) секторы (рис. 1). Обеспечение ЭБР – это государственная задача в лице региональных властей, которые действуют в рамках законодательства и используют для реализации своих функций бюджетные средства и определенный набор механизмов и инструментов. Достижение целей государственной политики, формирование и исполнение бюджетов всех уровней в России в настоящее время осуществляет-

ся на базе государственных программ. Государственная программа – это документ стратегического характера, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение ее приоритетов и целей в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [12]. Иными словами, государственные программы на практике могут выступить одним из механизмов оценки и обеспечения ЭБР. Предпринимательская деятельность компаний является важнейшим фактором социально-экономического развития региона. Но формирование условий такого развития находится в сфере ответственности законодательных и исполнительных органов власти.



Рис. 1. Роль государственных программ в обеспечении экономической безопасности региона

Чтобы теоретические положения по обеспечению ЭБР были применены на практике, соответствующие функции должны быть возложены на органы региональной исполнительной власти. В этой связи просматриваются три

альтернативных варианта организации процесса целеполагания и оценки ЭБР:

1. Проведение оценки ЭБР уполномоченным подразделением органа исполнительной власти, в задачи которого должны входить формирование перечня индикаторов ЭБР, установление их пороговых значений и допустимых диапазонов отклонений, развернутый анализ и прогнозирование динамики индикаторов ЭБР по ключевым сферам социально-экономического развития региона.

2. Проведение оценки ЭБР в рамках государственных программ. В этом случае ответственные исполнители госпрограмм должны проводить более обширный анализ социально-экономических показателей по сравнению с установленными в госпрограммах положениями в рамках своей отраслевой принадлежности.

3. Распределение аналитической функции между уполномоченным подразделением органа исполнительной власти и ответственными исполнителями госпрограмм.

У каждого из этих вариантов есть преимущества и недостатки. Предположительно в первом случае специальный уполномоченный орган сможет осуществлять лишь аналитическую функцию без возможности влияния на экономику региона в оперативном режиме. Аналитические отчеты и рекомендации будут направляться руководителю, вероятнее всего, региональному министру экономики, который сможет вносить предложения по корректировке действий органов исполнительной власти и документов стратегического характера по развитию региона. Если же оценку ЭБР передать ответственным исполнителям государственных программ (второй вариант), то это потребует либо внесения изменений в действующие методики оценки эффективности госпрограмм, либо наделения ответственных исполнителей госпрограмм дополнительной функцией по проведению анализа индикаторов ЭБР в пределах их отраслевой принадлежности. В этом случае потребуются организация методического центра по созданию и разъяснению работы с методикой оценки экономической безопасности региона. Однако ответственные исполнители госпрограмм имеют возможность устанавливать плановые и влиять на фактические значения социально-экономических показателей региона, что является преимуществом такого развития событий.

В таблице представлен третий вариант, когда анализ динамики социально-экономических показателей региона может проводиться как в рамках госпрограмм их ответственными исполнителями, так и уполномоченным органом, занимающимся вопросами ЭБР. В рамках работы по государственным программам органы исполнительной власти проводят мониторинг текущего социально-экономического состояния региона, анализ влияющих на экономику факторов, осуществляют планирование развития отдельных направлений, отраслей и региональной экономики в целом, что соответствует анализу ЭБР по направлениям «защищённость» и «независимость». Для этого определяется перечень статистических показателей, динамику которых необходимо регулярно отслеживать и корректировать. Также определены обязательные индикаторы, по которым оцениваются региональные органы исполнительной власти: ожидаемая продолжительность жизни при рождении, объём

ем инвестиций в основной капитал, уровень безработицы в среднем за год и проч. [13]. По всему набору показателей (индикаторов) государственных программ определяются их плановые значения, а также допускаются пороговые уровни, что аналогично традиционному подходу к оценке ЭБР. И обязательно проводится анализ отклонений фактических значений показателей госпрограммы от плановых.

Соотношение компонент ЭБР и госпрограмм

№	Компоненты ЭБР	Способ оценки компонентов ЭБР	Взаимосвязь компонентов ЭБР с действующими методиками оценки госпрограмм
1	Защищенность	Анализ динамики индикаторов при возникновении угроз	Возможна
2	Независимость	Анализ причин отклонений индикаторов от пороговых значений	Возможна
3	Развитие	Анализ отклонений индикаторов от плановых значений	Есть

Преимущество третьего подхода к организации оценки ЭБР видится в том, что ответственные исполнители госпрограмм специализируются на конкретных экономических направлениях и отраслях, имеют отлаженные взаимоотношения с отраслевыми предприятиями и организациями, доступ к узкоспециализированной ведомственной статистике и объективное представление о факторах, оказывающих влияние на данную социально-экономическую сферу. В то же время они не отслеживают общую картину происходящего. Задачу по обобщению информации из разных ведомств и проведению на её основе анализа ЭБР мог бы выполнять упомянутый ранее уполномоченный орган.

Кроме того, не во всех регионах органы исполнительной власти занимаются ЭБР как научно-практической задачей: с постановкой цели, разработкой и утверждением концепции ЭБР, установлением пороговых значений индикаторов ЭБР и проч. Однако реализация государственных программ, на наш взгляд, фактически будет обязывать их затрагивать эти вопросы, хотя бы частично. Подразделение, выступающее методическим центром по анализу ЭБР, может рекомендовать включать необходимые индикаторы ЭБР в госпрограммы.

Тем самым в рамках исследуемой темы представляют определенный интерес формирование и оценка эффективности госпрограмм как механизма мониторинга и влияния на экономическую безопасность региона. Ведь в зависимости от того, насколько корректно сформированы госпрограммы, насколько полно и объективно происходит оценка их эффективности, принимаются решения о корректировке объемов финансирования госпрограмм, происходит пересмотр их структуры или поднимается вопрос об их досрочном прекращении. В том числе по результатам оценки эффективности госпрограммы могут пересматриваться перечень, плановые и пороговые значения показателей, характеризующих эту госпрограмму, или в терминологии темы ЭБР, – индикаторов ЭБР.

В Омской области с 2014 г. действует 18 госпрограмм, 8 из которых охватывают ориентировочно экономическое и 10 – социальное направление развития региона. Объем финансирования всех 18 государственных программ за период 2014–2020 гг. составляет 803,3 млрд руб. При этом порядка 70–80% их совокупного бюджета приходится на социальную сферу. Госпрограммы реализуются ответственными исполнителями и состоят из подпрограмм, для каждой из которых устанавливается ожидаемый результат (результаты). Каждая подпрограмма подразделяется на несколько основных мероприятий, которые могут носить межведомственный характер, и (или) на ведомственные целевые программы (ВЦП). Основные мероприятия и ВЦП подразделяются на мероприятия, которым соответствуют уникальные наименования целевых статей расходов областного бюджета.

Подчеркнем различия в терминологии проблематики ЭБР и госпрограмм. В Омской области цели государственной программы и ее подпрограмм выражаются в одном или нескольких ожидаемых результатах в виде количественных (статистических) показателей. Для основных мероприятий ожидаемые результаты в количественном или качественном выражении не планируются. А на уровне мероприятий устанавливаются индикаторы. В то же время в аспекте экономической безопасности в научной литературе используется исключительно понятие «индикатор». Чтобы четко структурировать предмет исследования, в нашей работе используются понятия «индикатор» и «ожидаемый результат» в отношении госпрограмм и отдельно – понятие «индикатор ЭБР».

Кроме того, необходимо уточнить понятие эффективности государственной программы. В ст. 34 Бюджетного кодекса РФ определен принцип эффективности использования бюджетных средств, который подразумевает достижение заданных результатов при максимальной экономии бюджетных средств (экономность) либо достижение максимального эффекта при заданном объеме средств (результативность) [14]. Этот принцип используется и в Методических указаниях по оценке эффективности госпрограмм Минэкономразвития РФ [15]. Однако мы не можем согласиться с тем, что понятия «эффективность реализации госпрограммы» и «эффективность использования бюджетных средств» идентичны. Цель государственной программы – достижение результата.

Итак, по действующему законодательству допускается перевыполнение планового значения ожидаемого результата или индикатора при расходовании запланированного объема средств. Это соответствует традиционному пониманию эффективности, которая в общем виде определяется через отношение конечного результата (эффекта) к затраченному на его достижение ресурсу. Чем большее значение принимает это отношение, тем эффективность выше [16. С. 99]. Результативность оценивается с позиции того, все ли результаты соответствуют установленным в программных документах целям и в какой мере. Однако существуют вариации трактовок этих понятий. Например, социологический подход связывает эффективность с достижением результата, что практически приравнивает понятия эффективности и результативности. Обращает на себя внимание и тот факт, что в рамках госпрограммы сильное перевыполнение одного мероприятия может существенно

повысить эффективность основного мероприятия, что в итоге может привести к некорректной оценке эффективности госпрограммы. Поэтому предлагается исходить из того, что значительное перевыполнение ожидаемого результата госпрограммы, подпрограммы или индикатора не может однозначно свидетельствовать о высокой эффективности реализации госпрограммы, а может быть результатом некорректного планирования. Аналогично полагаем, что экономия бюджетных средств при достижении заданных плановых значений госпрограммы также не обязательна, но может означать некорректное финансовое планирование. Таким образом, в настоящем исследовании под результативностью госпрограммы понимается степень достижения плановых значений ее индикаторов и (или) ожидаемых результатов. Эффективность госпрограммы понимается через соотношение полученных результатов и степени ее финансового обеспечения.

В отношении государственных программ разработана нормативная база. Один из основных документов – Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 [12]. В нем указано, что при разработке госпрограммы к ней должны прилагаться методика оценки её эффективности, а также сведения о порядке сбора информации и методике расчета показателей (индикаторов) государственной программы. Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 [15] содержит конкретные требования к оценке эффективности госпрограммы. В нем приведены формулы расчета эффективности и результативности мероприятий, подпрограмм и самой госпрограммы, допускается использование весовых коэффициентов мероприятий и индикаторов. В документе указано, что в методике оценки эффективности госпрограммы может предусматриваться алгоритм установления пороговых значений целевых индикаторов. Также в Приказе № 690 приведена шкала для оценки эффективности госпрограммы, которая трактует итоговый расчет (в долях) следующим образом: не менее 0,9 – высокая эффективность госпрограммы; не менее 0,8 – средняя эффективность; не менее 0,7 – удовлетворительная; менее 0,7 – неудовлетворительная.

На региональном уровне формируются аналогичные документы [17. С. 131]. Так, Приказ Министерства финансов Омской области от 25.07.2014 № 58 [18] содержит описание структуры госпрограмм и перечень обязательных индикаторов, которые должны найти в них отражение. Постановление Правительства Омской области от 26.06.2013 №146-п [19] содержит порядок расчета эффективности мероприятий, основных мероприятий, подпрограмм и собственно госпрограммы. А шкала оценки эффективности выглядит следующим образом: более 1 – эффективная госпрограмма; 1 – эффективность на уровне запланированных показателей; менее 1 – неэффективная госпрограмма.

В результате проведенного исследования были выявлены определенные особенности не только на этапе оценки эффективности госпрограмм Омской области, но также на этапах формирования структуры госпрограмм и планирования значений их ожидаемых результатов и индикаторов. Далее представлены выявленные особенности и предложения по их улучшению.

На этапе формирования структуры госпрограммы (далее – ГП) далеко не всегда соблюдается принцип, по которому мероприятия влияют на ожидае-

мые результаты подпрограммы (далее – ПП), которые, в свою очередь, влияют на достижение ожидаемых результатов ГП. Ожидаемые результаты ПП зачастую не коррелируют с ожидаемыми результатами ГП. Ожидаемые результаты ГП, ПП и индикаторы могут дублировать друг друга.

Таким образом, необходимо привести ГП в соответствие требованиям п. 24 Приказа Министерства финансов Омской области от 25.07.2014 № 58 [18], а именно: пересмотреть структуру ГП, выстроить иерархическую взаимосвязь индикаторов и ожидаемых результатов, при которой индикаторы влияют на достижение ожидаемых результатов ПП, а ожидаемые результаты ПП – на ожидаемые результаты ГП. Эти показатели не должны друг друга дублировать. Ожидаемые результаты ГП и ПП предлагается выражать в общероссийских статистических показателях (что повысит сопоставимость региона с другими субъектами РФ) с учетом Стратегии социально-экономического развития Омской области и показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти. Обязательные показатели госпрограмм в области энергосбережения, повышения энергетической эффективности [18] и требований к заработной плате, которые могут не коррелировать с ожидаемым результатом ГП и не иметь статистическую историю, предлагается учитывать на уровне мероприятий. Ведомственные данные и индикаторы, характеризующие степень выполнения события на уровне «выполнено/не выполнено», также должны находиться на уровне мероприятий.

Второй заслуживающий внимания вопрос на этапе формирования госпрограмм состоит в том, что в Омской области, в отличие от федеральной методики, мероприятиям и ПП не присваиваются веса значимости в достижении конечного результата, так как вес, определенный экспертным путем, считается субъективной характеристикой. Для расчета весов значимости ожидаемых результатов ПП в достижении ожидаемого результата ГП предлагается использовать статистический метод главных компонент. Он заключается в нахождении n главных компонент, которые определяют всю дисперсию и корреляцию исходных n случайных величин. Полученные компоненты упорядочиваются в порядке убывания доли суммарной дисперсии исходных величин. При этом можно вычислить вклад изначальных показателей в дисперсию главных компонент и таким образом проранжировать их по информативности, иначе – по вносимому ими вкладу в дисперсию главных компонент. Такое ранжирование позволит объективно выделить наиболее приоритетные ожидаемые результаты подпрограмм, чье влияние на достижение ожидаемого результата госпрограммы наиболее существенно. В этом случае цель ГП должна быть выражена в одном или нескольких равнозначных ожидаемых результатах, а ожидаемые результаты ГП и ПП должны быть выражены в имеющих историю статистических показателях. Весовые коэффициенты для мероприятий не предполагаются, иными словами, мероприятия считаются равнозначными.

Можно также упомянуть, что традиционно плановые значения ожидаемых результатов ГП и ПП устанавливаются министерствами (ответственными исполнителями ГП), исходя из опыта прошлых периодов. Как было отмечено выше, значения плановых показателей должны устанавливаться с учетом Стратегии социально-экономического развития Омской области. В до-

полнение к плановым значениям предлагается устанавливать пороговые значения ожидаемых результатов и в ряде случаев использовать для этого среднероссийский уровень статистических показателей. Что касается определения плановой величины бюджетных средств по мероприятиям на начало года, то здесь закладывается минимальная сумма, так как нет стопроцентной гарантии получения необходимого объема финансовых ресурсов. В последующем эта величина может корректироваться. По данному вопросу пока сложно предложить альтернативное решение.

Одна из центральных проблем на этапе реализации ГП, которая в последующем имеет непосредственное влияние на оценку ее эффективности и результативности, – это возможность корректировки ответственными исполнителями плановых значений ожидаемых результатов ГП, ПП, мероприятий и объемов бюджетных средств. В результате плановые величины подгоняются под фактические и сделанные на их основании расчеты показывают высокую степень эффективности и результативности госпрограммы. Для повышения объективности этих расчетов предлагается если не полностью ликвидировать такую возможность, то в значительной степени сократить. А существенное перевыполнение плана расценивать как невысокое качество планирования.

Непосредственно на этапе оценки эффективности ГП в расчетах должны быть задействованы ожидаемые результаты ПП и ГП. В Омской области в настоящее время они используются в расчетах, но только поскольку дублируются на уровне мероприятий. То есть на сегодняшний момент в оценке эффективности ГП задействованы только индикаторы мероприятий, а полученные значения усредняются на каждом этапе расчета. Кроме того, при расчете эффективности реализации мероприятий, основных мероприятий, подпрограмм и госпрограммы по действующей методике не предполагается отсечение полученных значений до 1, если они оказались больше 1. Однако повторимся, значительное перевыполнение одного мероприятия может существенно повысить совокупную эффективность основного мероприятия. Поэтому в ряде случаев предлагается отсечение полученных значений до 1, если они оказались больше 1 [15]. Авторская методика оценки эффективности госпрограмм кратко представлена в публикации [20. С. 146].

На этапе оценки эффективности ГП возникают иные вопросы, например, как оценивать эффективность ГП при снижении по сравнению с запланированным уровнем объема бюджетных средств, выделяемых на мероприятия. В этом случае предлагается пропорциональное изменение (в большую или меньшую сторону) планового значения индикатора и новый запланированный уровень индикатора использовать при сравнении с его фактическим значением. Что касается оценки эффективности строительных работ, то их реализацию предлагается оценивать по критерию «выполнено/не выполнено» согласно графику на уровне мероприятий.

Помимо указанных особенностей формирования и оценки госпрограмм, можно отметить следующие отдельные моменты. Существует установленная периодичность обработки данных органами государственной статистики и ведомствами, что вызывает затруднения при необходимости оперативной оценки эффективности ГП. Не на все статистические показатели ответственные исполнители ГП могут оказывать непосредственное влияние. Оценить

эффективность ГП по линии Министерства финансов довольно сложно, так как оно лишь распределяет средства, а в кризисных ситуациях социально-экономические показатели падают, несмотря на денежные вливания. Не следует забыть и о наличии обратных эффектов: например, перераспределение затрат на борьбу с одним заболеванием может привести к росту заболеваемости другим классом болезней. Эти и некоторые другие нюансы следует учитывать при формировании и оценке эффективности госпрограмм.

Итак, в результате проведенного исследования в проблематике ЭБР были определены компоненты «защищенность», «независимость» и «развитие», роль каждого из которых может меняться с учетом социально-экономической обстановки в регионе и стране. Компонент «защищенность» предлагается оценивать путем анализа динамики индикаторов ЭБР, отражающей их реакцию на возникшие угрозы. Компонент «независимость» характеризует доступ населения региона к пороговому уровню жизненно важных товаров и услуг, производимых на данной территории. Компонент «развитие» предполагает сравнение фактических значений социально-экономических показателей региона с плановыми, что в значительной степени соотносится с работой органов исполнительной власти в рамках государственных программ. В рамках предложенного подхода распределения функций по анализу и обеспечению ЭБР ответственные исполнители госпрограмм могут проводить углубленный отраслевой анализ динамики ожидаемых результатов и индикаторов госпрограмм, а также причин отклонений от запланированных. Уполномоченный орган, выполняющий роль методического центра по оценке ЭБР, на основании этих данных может осуществлять расширенный анализ и формировать рекомендации по включению в госпрограммы дополнительных индикаторов, по установлению минимальных и прогнозных значений индикаторов и ожидаемых результатов госпрограмм, делать выводы об уровне экономической безопасности региона в целом.

Поскольку в этом процессе предполагается использование отчетов о выполнении госпрограмм, то вопрос о корректности их формирования и оценке эффективности был рассмотрен более детально. Было выявлено, что по действующим процедурам высокая эффективность госпрограмм напрямую связана с возможностью «подгонки» плановых значений ожидаемых результатов, мероприятий и объемов бюджетных средств под фактические результаты. Кроме того, оценка эффективности ГП осуществляется «сама в себе», без учета мнения потребителей (населения) о качестве выполненных работ или предоставленных услуг. Вопросами экономической безопасности региона в полном масштабе в Омской области не занимается ни одно министерство, а важнейший показатель – валовой региональный продукт – не находит отражение ни в одной госпрограмме, среди которых преобладает социальная сфера, что особенно видно при сравнении бюджетов госпрограмм. Использование методов статистического анализа и прогнозирования, обоснование привлечения внебюджетных средств и продвижение инвестиционных проектов за пределы региона могут усилить стратегическую составляющую в планировании ГП Омской области. Дальнейшее развитие исследований будет связано с созданием методики оценки ЭБР с учетом роли государственных программ в социально-экономическом развитии региона.

Литература

1. Татаркин А.И., Куклин А.А. Изменение парадигмы исследований экономической безопасности региона // Экономика региона. 2012. № 2. С. 25–39.
2. Казанцев С.В. Экономическая безопасность и оценка экономической защищенности территории // Регион: Экономика и Социология. 2010. № 3. С. 40–56.
3. Сенчагов В.К., Максимов Ю.М., Митяков С.Н., Митякова О.И. Инновационные преобразования как императив экономической безопасности региона: система индикаторов // Инновации. 2011. № 5. С. 56–61.
4. Берсенёв В.Л. Экономическая безопасность территории в ретроспективе // Экономика региона. 2012. № 2. С. 219–226.
5. Кораблева А.А. Исследование методологических аспектов экономической безопасности региона // Вестн. СибАДИ. 2013. Вып. 6. С. 118–125.
6. Фомин А.М. Экономическая безопасность государства // Международные процессы. 2010. Т. 8, № 3(24). С. 118–133.
7. Рощина И.В., Дятлова Н.А., Рощина Г.С. Устойчивое развитие и устойчивая безопасность монопрофильных муниципальных образований // Вестн. Том. гос. ун-та. Экономика. 2012. № 4 (20). С. 54–63.
8. Промышленный комплекс Омской области: вопросы глобальной интеграции / под общ. ред. В.В. Карпова, В.В. Алещенко. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2015. 404 с.
9. Рощина И.В., Дятлова Н.А. Экспресс-диагностика ключевых показателей устойчивой безопасности социально-трудовых отношений градообразующего предприятия моногорода // Вестн. Том. гос. ун-та. Экономика. 2013. № 4 (24). С. 73–80.
10. Логинов К.К. Анализ индикаторов региональной экономической безопасности // Вестн. Сиб. гос. автомоб.-дорож. академии. 2015. № 2 (42). С. 132–139.
11. Завгородняя Т.В. Роль инноваций в развитии экономики Омской области // Материалы междунар. конф. «Устойчивое развитие региона: прошлое, настоящее, будущее» (I Манякинские чтения), 4 апр. 2012 г. Омск: РГТЭУ, 2012. С. 130–312.
12. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (ред. от 26.12.2014) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс: справ.-правовая система (дата обращения: 15.05.2015).
13. Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 №1142 (ред. от 26.12.2014) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // КонсультантПлюс: справ.-правовая система (дата обращения: 10.06.2015).
14. Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) от 31.07.1998 № 145-ФЗ // КонсультантПлюс: справ.-правовая система (дата обращения: 12.06.2015).
15. Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс: справ.-правовая система (дата обращения: 12.06.2015).
16. Ермолина Л.В. Экономическое содержание категории «эффективность». Понятие стратегической эффективности // Основы экономики, управления и права. 2013. № 2 (8). С. 98–102.
17. Бреусова А.Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестн. Омс. ун-та. Серия «Экономика». 2015. № 2. С. 128–136.
18. Приказ Министерства финансов Омской области от 25.07.2014 № 58 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Омской области» // КонсультантПлюс: справ.-правовая система (дата обращения: 15.04.2015).
19. Постановление Правительства Омской области от 26.06.2013 № 146-п «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Омской области, их формирования и реализации» // КонсультантПлюс: справ.-правовая система (дата обращения: 11.04.2015).
20. Логинов К.К., Кораблева А.А., Бреусова А.Г. Модель оценки эффективности государственных программ на примере Омской области // Двадцать первые апрельские экономические чтения: материалы междунар. науч.-практ. конф. 24 апреля 2015 г. / под ред. д.э.н., проф. В.В. Карпова и д.э.н., проф. А.И. Ковалева. Омск: Омский филиал Финансового университета, 2015. С. 143–147.

V.V. Karpov^{1,a}, A.A. Korableva^{1,b}, K.K. Loginov^{1,c}, A.G. Breusova²

¹Omsk Scientific Center of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, Omsk, Russia.

²Omsk F.M. Dostoevsky State University, Omsk, Russia. E-mail: anna412@mail.ru

DOI: 10.17223/19988648/32/17

STATE PROGRAMS AS A TOOL FOR EVALUATING AND ENSURING A REGION'S ECONOMIC SECURITY: THE CASE OF THE OMSK REGION

Keywords: Economic security of a region; State programs, Effectiveness of state programs.

Scientific and practical significance of economic security of a region lies within the ability to assess the level of this security to enable regional government or ministries make management decisions, which involves building models, algorithms and methods for economic security evaluation. Specialized literature provides an established list of terms, such as threats, indicators, level of economic security, safety, risk, danger. Scientific discussions are underway to clarify interpretations and classification of these concepts, as well as formulation of definitions and semantic content. This paper proposes a definition of the economic security, which comprises such components as safety, independence and development. The role of each component can vary based on the socio-economic situation in a region and in the country. It is proposed to monitor the “safety” component based on the dynamics of socio-economic indicators in the region, “independence” – based on the degree of approximation of the indicator to its threshold, and the “development” component – based on the assessment of the implementation of plans by the executive authorities, which greatly comports with the activities they implement within state programs.

Responsible implementers of state programs form a list of indicators and state programs expected results; monitor the socio-economic indicators within their field of expertise; have well-established relationships with companies and organizations in the industry, an access to highly specialized departmental statistics and a fair view of the factors influencing the given socio-economic sphere. At the same time, they do not monitor the broad picture of what is occurring. An authorized body could engage in compiling information from different agencies and conducting an analysis of the economic security of the region based on it.

The effectiveness of state programs was given special consideration, since they are viewed in the paper as a part of the mechanism for analysis and provision of economic security. Decisions to adjust the volume of financing for state programs and a list of target indicators of the expected results, including other activities are made based on how well the state programs are structured and how fully and objectively the assessment of their effectiveness is carried out. The study of legal documents of the federal and regional level has revealed peculiarities and disadvantages of the process of formation and evaluation of state programs, which enabled to propose ways to improve them. They involve constructing a hierarchical system of indicators and expected results of state programs, specification of the significance ratio for expected results using the statistical method of principal components, reducing the possibility of adjusting target indicators of state programs.

References

1. Tatarkin A.I., Kuklin A.A. Izmeneniye paradigmy issledovaniy ekonomicheskoy bezopasnosti regiona. *Ekonomika regiona*, 2012, no. 2, pp. 25-39.
2. Kazantsev S.V. Ekonomicheskaya bezopasnost' i otsenka ekonomicheskoy zashchishchennosti territorii. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya*, 2010, no. 3, pp. 40-56.
3. . Senchagov V.K., Maksimov Yu.M., Mityakov S.N., Mityakova O.I. Innovatsionnyye preobrazovaniya kak imperativ ekonomicheskoy bezopasnosti regiona: sistema indikatorov. *Innovatsii*, 2011, no. 5, pp. 56-61.
4. Bersenev V.L. Ekonomicheskaya bezopasnost' territorii v retrospective. *Ekonomika regiona*, 2012, no. 2, pp. 219-226.
5. Korableva A.A. Issledovaniye metodologicheskikh aspektov ekonomicheskoy bezopasnosti regiona. *Vestnik SIBADI*, 2013, issue 6, pp. 118-125.
6. Fomin A.M. Ekonomicheskaya bezopasnost' gosudarstva. *Mezhdunarodnyye protsessy – International Trends*, 2010, vol. 8, no. 3(24), pp. 118-133.
7. Roshchina I.V., Dyatlova N.A., Roshchina G.S. Ustoychivoye razvitiye i ustoychivaya bezopasnost' monopofil'nykh munitsipal'nykh obrazovaniy. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics*, 2012, no. 4(20), pp. 54-63.

8. Karpova V.V., Aleshchenko V.V. *Promyshlennyy kompleks Omskoy oblasti: voprosy global'noy integratsii* [The Industrial Complex of the Omsk Region]. Novosibirsk, IEIE, SB RAS Publ., 2015. 404 p.
9. Roshchina I.V., Dyatlova N.A. Ekspres-diagnostika klyuchevykh pokazateley ustoychivoy bezopasnosti sotsial'no-trudovykh otnosheniy gradoobrazuyushchego predpriyatiya monogoroda. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics*, 2013, no. 4(24), pp. 73-80.
10. Loginov K.K. Analiz indikatorov regional'noy ekonomicheskoy bezopasnosti. *Vestnik Sibirskoy gosudarstvennoy avtomobil'no-dorozhnoy akademii*, 2015, no. 2(42), pp. 132-139.
11. Zavgorodnyaya T.V. Rol' innovatsiy v razvitiy ekonomiki Omskoy oblasti. *Materialy mezhdunarodnoy konferentsii "Ustoychivoye razvitiye regiona: proshloye, nastoyashcheye, budushcheye"* [Int. Conf. Proc. "Stable Development of a Region"]. Omsk, 2012, pp. 130-312.
12. RF Government Decree "On the Approval of the Procedure of State Programs Development, Implementation and Evaluation in the Russian Federation" of August 02, 2010, N 588. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=183257;frame=80> (accessed 15 May 2015). (In Russian).
13. RF Government Decree "On the Action Plan for the Implementation of the RF President Executive Order of August 21, 2012, N 1199 "On the Evaluation of the Executive Branch Agencies Performance Evaluation in the Russian Federation"" of November 3, 2012, N 1142. Available at: <http://base.garant.ru/70254132/> (accessed 10 June 2015). (In Russian).
14. Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998, N 145-FZ. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_19702/ (accessed 12 June 2015). (In Russian).
15. Ministry of Economic Development of the Russian Federation Order "On the Approval of the Methodological Guidelines on the Development and Implementation of State Programs in the Russian Federation" of November 20, 2013, N 690. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159904/ (accessed 12 June 2015). (In Russian).
16. Ermolina L.V. Ekonomicheskoye soderzhanie kategorii «effektivnost'». *Ponyatiye strategicheskoy effektivnosti. Osnovy ekonomiki, upravleniya i prava*, 2013, no. 2(8), pp. 98-102.
17. Breusova A.G. Otsenka effektivnosti gosudarstvennykh program. *Vestnik Omskogo universiteta. Ekonomika – Herald of Omsk University. Series "Economics"*, 2015, no. 2, pp. 128-136.
18. Ministry of Finance of the Omsk Region Order "On the Approval of the Methodological Guidelines on the Development and Implementation of State Programs in the Omsk Region" of July 25, 2014, N 58. Available at: <http://www.garant.ru/hotlaw/omsk/560974/> (accessed 15 April 2015). (In Russian).
19. Omsk Region Government Regulation "On the Approval of the Procedure of Decision-Making on the Development of the State Programs of the Omsk Region as well as their Development and Implementation". Available at: [http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req= doc;base=RLAW148;n=90592;frame=1](http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW148;n=90592;frame=1) (accessed 11 April 2015). (In Russian).
20. Loginov K.K., Korableva A.A., Breusova A.G. Model' otsenki effektivnosti gosudarstvennykh programm na primere Omskoy oblasti. *Dvadtsat' pervyye aprel'skiye ekonomicheskiye chteniya: Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Omsk, 2015, pp. 143-147. (In Russian).

For referencing:

Karpov V.V., Korableva A.A., Loginov K.K., Breusova A.G. Gosudarstvennyye programmy kak instrument otsenki i obespecheniya ekonomicheskoy bezopasnosti regiona (na primere Omskoy oblasti) [State programs as a tool for evaluating and ensuring a region's economic security: the case of the Omsk Region]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics*, 2015, no. 4 (32), pp. 240-253.