

АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ ЛИПЕЦКОЙ ОБЛАСТИ

В.С. Назаренко

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
(Москва, Россия)

***Аннотация.** Статья посвящена оценке реализации государственных программ Липецкой области за период 2020-2022 гг. Переход региона с 2024 года на новую систему госпрограмм, основанных на проектном подходе, определяет актуальность исследования реализации и результативности действующих. В работе анализируется динамика финансового обеспечения реализации госпрограмм, источники финансирования и изменения объемов ассигнований, предусмотренных на отдельные госпрограммы Липецкой области. Представлен анализ фактического освоения средств, запланированных на реализацию, в том числе в разрезе структурных элементов госпрограмм Липецкой области – основных мероприятий. Имеющиеся данные позволяют сделать вывод о росте уровня освоения общего объема финансирования за счет всех источников, что свидетельствует о повышении качества планирования финансового обеспечения и контроля над реализацией госпрограмм. На основе информации, предоставляемой органами государственной власти области – ответственными исполнителями госпрограмм – выделены типовые причины не освоения финансирования при реализации основных мероприятий. В статье представлен анализ выполнения целевых индикаторов и показателей госпрограмм, характеризующих качественную сторону и результативность осуществляемых мероприятий, их влияние на степень достижения целей и задач госпрограмм Липецкой области.*

***Ключевые слова:** государственные программы, Липецкая область, стратегическое планирование, программная деятельность, основные мероприятия, индикаторы, показатели.*

IMPLEMENTATION AND PERFORMANCE ANALYSIS STATE PROGRAMS OF THE LIPETSK REGION

V.S. Nazarenko

Financial University under the Government of the Russian Federation
(Moscow, Russia)

***Abstract.** The article is devoted to the evaluation of the implementation of state programs of the Lipetsk region for the period 2020-2022. The transition of the region from 2024 to a new system of state programs based on a project approach determines the relevance of the study of the implementation and effectiveness of existing ones. The paper analyzes the dynamics of financial support for the implementation of state programs, sources of financing and changes in the volume of allocations provided for individual state programs of the Lipetsk region. The analysis of the actual disbursement of funds planned for implementation, including in the context of structural elements of the state programs of the Lipetsk region – the main activities, is presented. The available data allow us to conclude that the level of development of the total amount of financing from all sources has increased, which indicates an increase in the quality of financial support*

planning and control over the implementation of state programs. Based on the information provided by the state authorities of the region – the responsible executors of state programs – the typical reasons for non-development of financing during the implementation of the main activities are identified. The article presents an analysis of the implementation of target indicators and indicators of state programs that characterize the qualitative side and effectiveness of the activities carried out, their impact on the degree of achievement of the goals and objectives of the state programs of the Lipetsk region.

Keywords: state programs, Lipetsk region, strategic planning, program activities, main activities, indicators, indicators.

В анализируемый период 2020-2022 гг. на территории Липецкой области реализовывалась 21 государственная программа, предусмотренная Перечнем государственных программ Липецкой области, утвержденным постановлением администрации Липецкой области от 29 августа 2011 года № 309 «Об утверждении Перечня государственных программ Липецкой области» [4].

Основные направления реализации государственных программ соответствуют приоритетам развития региона, стратегическим целям и задачам, определенным стратегиями социально-экономического развития области (предшествующей, до 2024 года действующей [1], и действующей, до 2030 года [2]). На основе данных сводных докладов о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Липецкой области [8, 9, 10] проведем анализ реализации и результативности госпрограмм.

За исследуемый период суммарный объем финансирования госпрограмм Липецкой области за счет всех источников увеличился на 24,4 % с 99,2 млрд. руб. в 2020 году до 123, 5 млрд. руб. в 2023 году. Данный рост в целом соответствует тенденции роста расходов консолидированного бюджета области – на 31,7 % за аналогичный период.

Детализация динамики структуры финансирования госпрограмм Липецкой области по источникам представлена на рисунке 1.



Рис. 1. Структура финансирования госпрограмм Липецкой области за период 2020-2022 гг., тыс. руб. Составлено на основе [8, 9, 10]

Наибольшую долю в структуре источников финансирования, конечно же, занимают средства областного бюджета. В целом за период объем ассигнований увеличился на 37,5 % (+ 10 % в 2021 г. и + 25,1 % в 2022 г.), доля же в структуре увеличилась с 54 % в 2020 г. до 59,1 % по итогам 2022 г. При этом 91 % средств областного бюджета в 2021 г. предусматривалось на реализацию 9 госпрограмм (в 2020 г. – 90 % ассигнований приходилось на 7 госпрограмм).

Динамика объемов финансового обеспечения госпрограмм Липецкой области представлена на рисунке 2. За исследуемый период отмечается рост предусмотренных ассигнований по 18 госпрограммам за исключением госпрограмм, направленных на развитие рынка труда (на 57 % сократился объем средств федерального бюджета, на 25 % объем средств бюджетов государственных внебюджетных фондов и средств государственных корпораций по сравнению с 2020 г.), энергоэффективности и энергетики (на 40 % объем уменьшился объем средств областного бюджета, на 81 % сократилось финансирование за счет внебюджетных источников), лесного хозяйства (на 23 % снизились трансферты из федерального бюджета).

По итогам 2022 г. фактическое освоение средств областного бюджета по всем госпрограммам составило 95,8 %, что на 0,9 п.п. больше уровня 2021 г. (процент освоения средств в 2021 г. составил 94,9 %, в 2020 г. – 97 % от годового плана).

Несмотря на рост объема привлеченного федерального финансирования – 4,1 % в 2022 г. к уровню 2020 г., доля средств федерального бюджета в общем объеме финансирования госпрограмм Липецкой области сократилась с 17 % до 14,3 %, что связано с сокращением ряда межбюджетных трансфертов, в первую очередь в сфере здравоохранения в связи с прекращением пандемии Covid-19, а также в сферах строительства, услуг ЖКХ.

В 2022 году средства федерального бюджета являлись источником финансирования 18 госпрограмм Липецкой области, в отличие от 2021 и 2020 гг., когда ассигнования направлялись на 17 госпрограмм. Федеральные деньги были дополнительно привлечены на реализацию госпрограммы «Энергоэффективность и развитие энергетики в Липецкой области».

Освоение федеральных средств составило 98,4 % от плана, что на 4,6 п.п. выше уровня 2021 г. (93,8 %) и на 6,4 % выше уровня 2020 г. (92 %), что свидетельствует о планомерном повышении освоения средств федерального бюджета.

На 19,8 % увеличился объем финансирования за счет средств внебюджетных фондов и государственных корпораций за 2020-2022 гг., при этом доля данного источника в структуре сократилась с 13 % до 12,8 %.

Внебюджетные средства в абсолютной величине сохранились на том же уровне, при этом на фоне роста общего объема финансирования, доля внебюджетных источников сократилась с 16 % в 2020 до 12,7 % в 2022 году.

В 4,8 раза за анализируемый период увеличился объем средств из местных бюджетов, привлекаемых на софинансирование, (+ 167 % в 2021 г. и + 80 % в 2022 г.), что привело к росту доли данного источника с 0,3 % до 1 %.

Далее более детально проанализируем освоение средств в разрезе структурных элементов госпрограмм Липецкой области – основных мероприятий, в комплексе образующих подпрограммы, ориентированные на решение конкретных задач госпрограммы. Под основным мероприятием понимается «совокупность конкретных мероприятий, объединенных общим целевым назначением. В состав могут быть включены мероприятия, имеющие разные направления и виды расходов (например, субсидии учреждениям, организациям, капитальные вложения, взносы в уставные капиталы, закупку товаров, работ и услуг, дотации, субвенции, прочие межбюджетные трансферты, расходы на обеспечение функций исполнительных органов государственной власти Липецкой области)» [3].

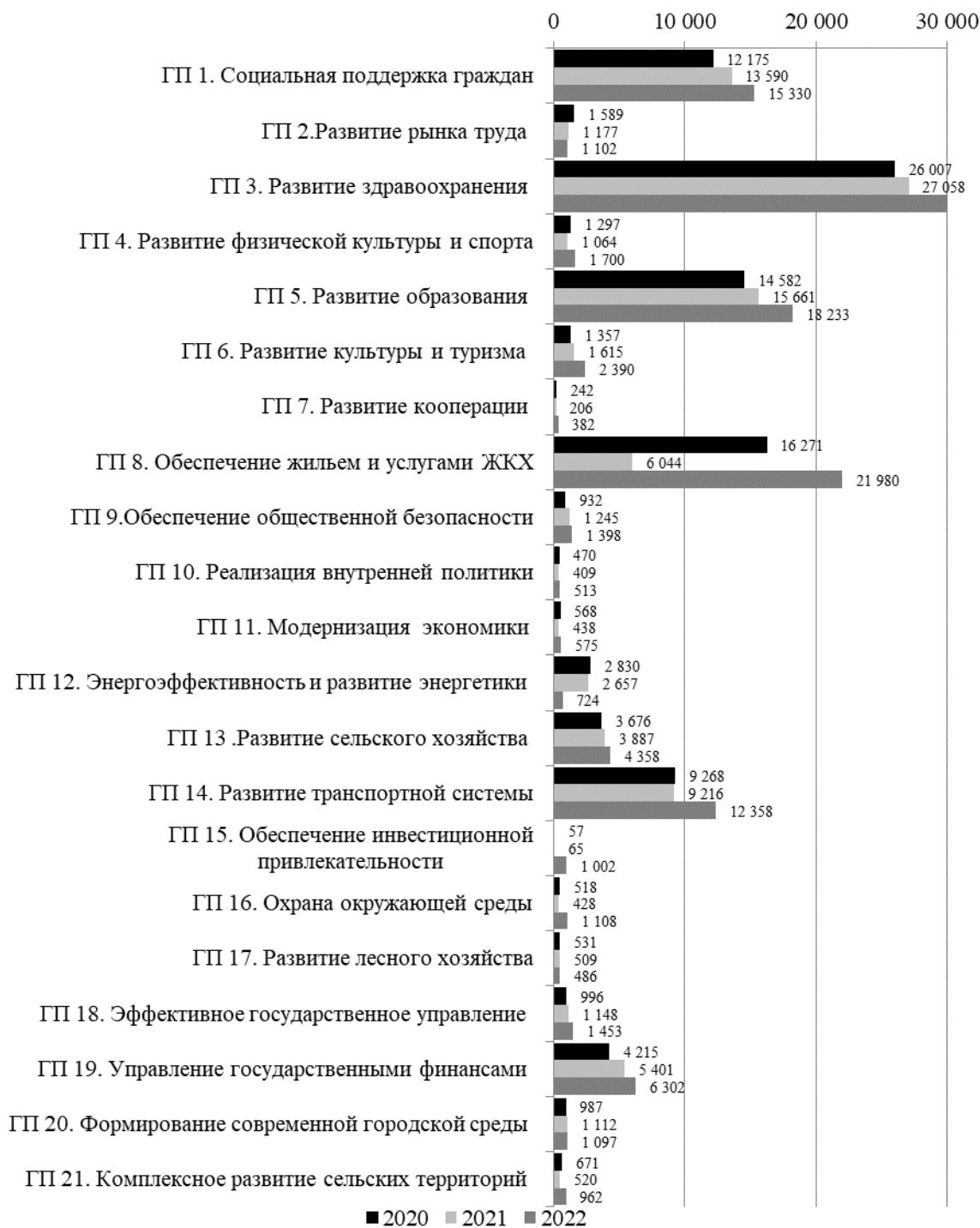


Рис. 2. Финансовое обеспечение госпрограмм Липецкой области (за счет всех источников), тыс. руб. Составлено на основе [8, 9, 10]

Данные о распределении основных мероприятий госпрограмм Липецкой области по уровню освоения финансирования представлены на рисунке 3.

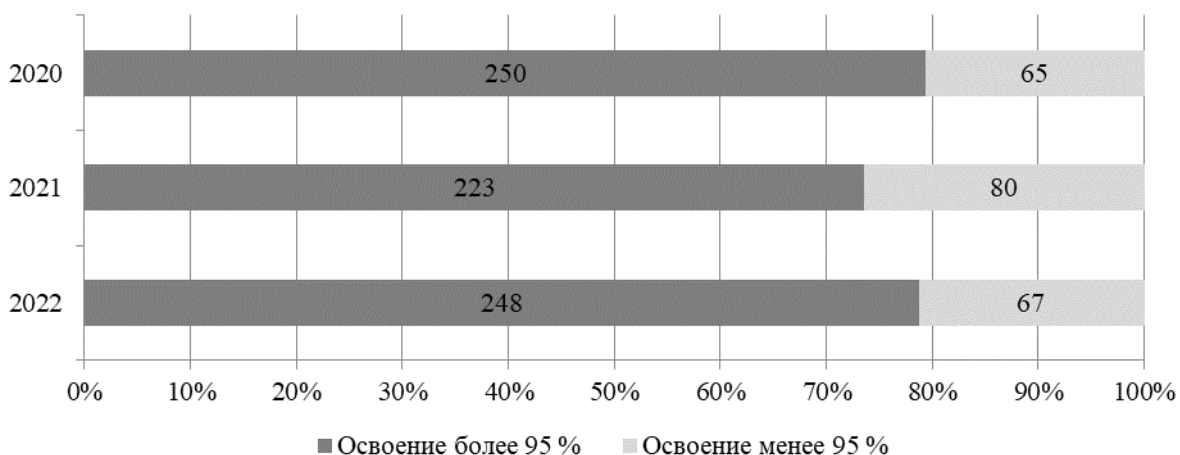


Рис. 3. Освоение финансирования по основным мероприятиям госпрограмм, ед. Составлено на основе [8, 9, 10]

Видно, что в целом за периоды отмечается схожая тенденция по освоению средств (за исключением незначительного увеличения доли основных мероприятий с чуть большим неосвоением в 2021 году). Такая тенденция связана с особенностями конкретных основных мероприятий, их сути, типа, сроков реализации, условий и так далее.

Более подробно причины низкого освоения (менее 95 % от запланированного) представлены на рисунке 4.



Рис. 4. Причины неосвоения средств при реализации основных мероприятий госпрограмм Липецкой области, ед. Составлено на основе [8, 9, 10]

Следует отметить, что достаточно распространенной причиной неосвоения является заявительный характер субсидий, предоставляемых в рамках основных мероприятий госпрограмм. В данном случае отсутствие претендентов на получение субсидии является

объективной причиной неосвоения средств, однако этот же факт ставит вопрос о целесообразности сохранения мероприятий в неизменном виде в дальнейшем.

Другим частым случаем является формирование экономии по итогам реализуемых закупочных процедур, когда суть мероприятия заключается в приобретении товаров, работ, услуг.

Еще одной причиной являются допускаемые поставщиками и подрядчиками нарушение сроков и условий госконтрактов, речь в таком случае может идти либо о переносе сроков, в том числе завершении реализации мероприятия в следующем году, либо о расторжении госконтракта.

Частными случаями неосвоения также являются отсутствие потребности со стороны получателей бюджетных средств, ограничения лимитов, невыполнения условия предоставления бюджетных средств – данные ситуации носят скорее характер редких исключений.

Далее проанализируем качественные характеристики реализации госпрограмм Липецкой области, представленные целевыми индикаторами и показателями задач госпрограмм – верхнеуровневыми элементами оценки результативности госпрограммы в целом и ее подпрограмм. Данные индикаторы и показатели госпрограммы позволяют оценить количественно и качественно «ход ее реализации, решение основных задач и достижение целей государственной программы, а также отражать специфику развития конкретной области» [3].

Исходя из данных о среднем уровне достижения целевых значений индикаторов и показателей задач госпрограмм Липецкой области, представленных на рисунке 5, можно сделать вывод о планомерном повышении степени достижения плановых показателей госпрограмм. Так количество госпрограмм со средним значением достижения целевых значений индикаторов и показателей задач госпрограмм меньше 100 % сократилось с 7 госпрограмм в 2020 г. до 4 в 2022 г.

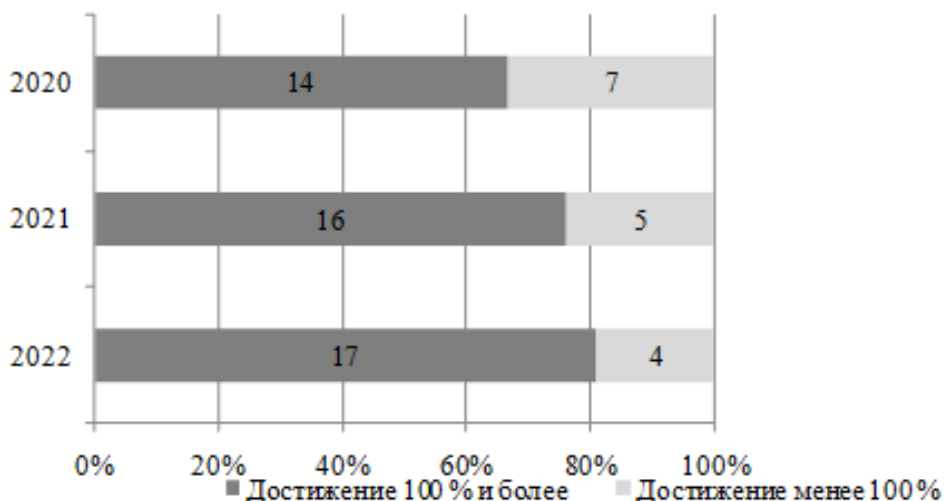


Рис. 5. Распределение госпрограмм Липецкой области по среднему уровню достижения целевых значений индикаторов и показателей задач, ед.

Составлено на основе [8, 9, 10]

Детализированная более подробно информация о средних уровнях достижения целевых значений по каждой госпрограмме Липецкой области представлена на рисунке 6.

Как видно, за анализируемый период средние значения уровня достижения плановых значений для большинства госпрограмм повышаются, за исключением трех госпрограмм в сфере строительства и услуг ЖКХ, энергетики и инвестиционной активности.

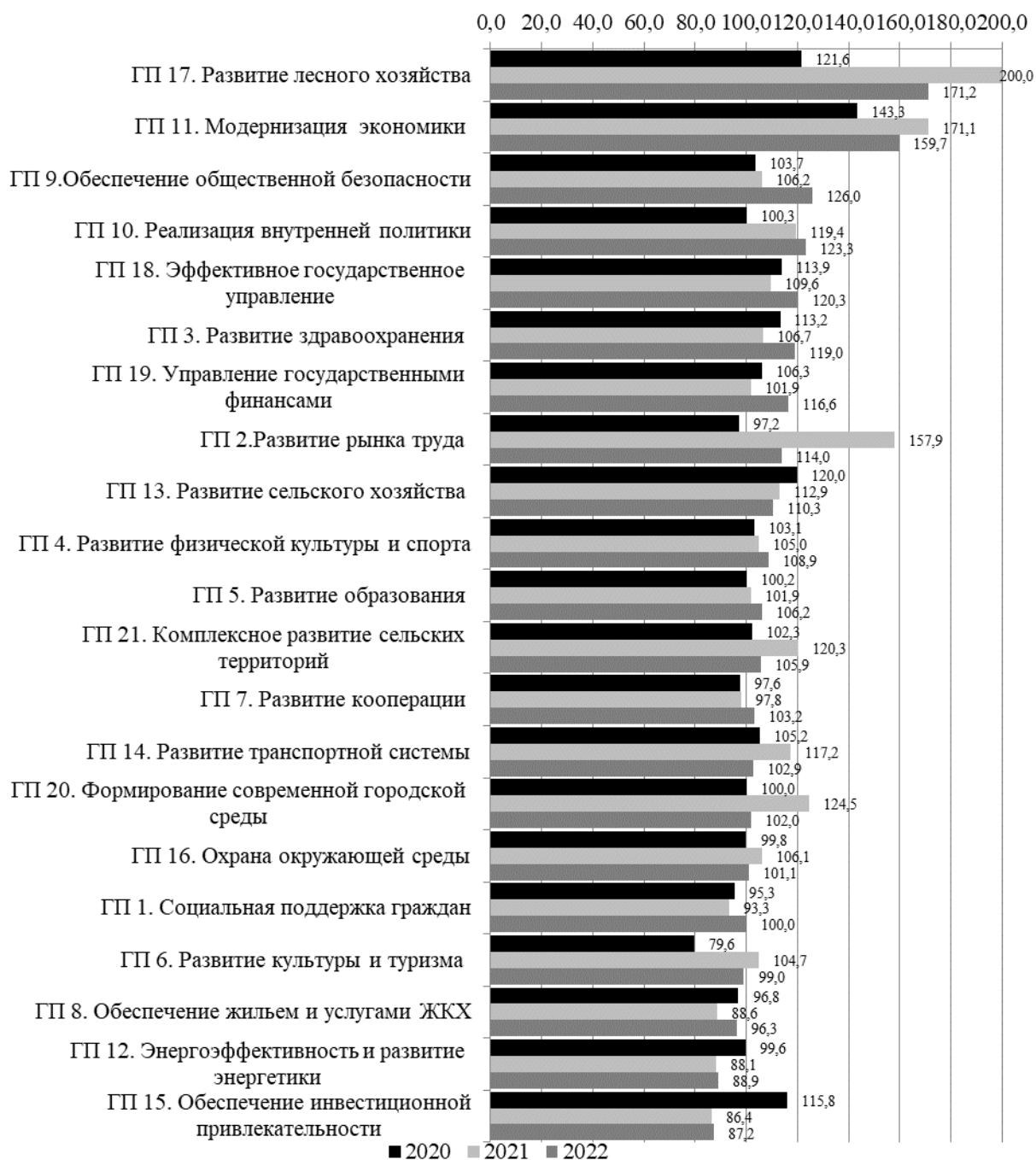


Рис. 6. Динамика среднего уровня достижения целевых значений индикаторов и показателей задач госпрограмм Липецкой области. Составлено на основе [8, 9, 10]

Реализуемые в 2022 году госпрограммы содержали суммарно 193 верхнеуровневых индикатора и показателя (195 ед. – в 2021 году и 196 ед. – в 2020 году), из которых выполнены и перевыполнены плановые значения по 156 индикаторам и показателям (157 ед. – в 2021 году и 156 ед. – в 2020 году). Значения 10 индикаторов и показателей госпрограмм в 2022 году находились в диапазоне от 95 % до 100 % (10 в 2021 году и 17 % в 2020 году), значения 27 индикаторов и показателей составили менее 95 % от плана (в 2021 году – 28 ед., в 2020 – 23 ед.).

Следовательно, можно сделать вывод о том, что, на фоне сокращения количества верхнеуровневых индикаторов и показателей госпрограмм Липецкой области, доля

значений, составляющих менее 100 % от плана, снижается вслед за количеством невыполненных в полном объеме индикаторов и показателей.

Так же необходимо отметить, что в целом за период отмечается и существенный рост перевыполнения плановых значений индикаторов и показателей (по отдельным программам достигает от 50 % до 100 %), что с одной стороны может и является следствием активной работы органов исполнительной власти региона по реализации мероприятий госпрограмм, большей эффективностью осуществляемой деятельности и меньшими неблагоприятными последствиями от санкционного давления и неопределенности среды, чем предполагалось ранее. С другой стороны подобная ситуация существенного перевыполнения плановых значений может являться основанием для тщательной проверки корректности процессов прогнозирования развития отдельных направлений и сфер и планирования целевого состояния как итога реализации мероприятий, а следовательно, и индикаторов и показателей госпрограмм на предмет чрезмерной перестраховки и использования в качестве целевого ориентира консервативных, а не базовых оценок.

Подводя итог, следует указать, что в целом все госпрограммы имеют достаточно высокие средние проценты достижения целевых значений и кассового освоения. По итогам оценки эффективности госпрограмм Липецкой области, ежегодно проводимой управлением экономического развития Липецкой области, все госпрограммы за анализируемый период признавались эффективными.

В то же время реализуемый переход на новую систему госпрограмм Липецкой области (с 2024 года) [5, 6], осуществляемый в рамках осуществленной на федеральном уровне трансформации системы управления госпрограммами Российской Федерации [7] и перевода их на «проектные рельсы» будет способствовать повышению степени контроля за их реализацией, гибкости и оперативности принятия решений, то позволит повысить конечные социально-экономические эффекты.

Список источников

1. Закон Липецкой области от 25 декабря 2006 года N 10-ОЗ «Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2024 года» [Электронный ресурс] URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=111010956&page=1&rdk=3&ysclid=lkxe3rahgh816641452#I0 (дата обращения: 20.07.2023).

2. Закон Липецкой области от 25 октября 2022 года N 207-ОЗ «Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2030 года» [Электронный ресурс] URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4800202211020006?ysclid=lkxe6dcync414127353> (дата обращения: 20.07.2023).

3. Постановление администрации Липецкой области от 18 августа 2011 г. N 294 «О порядке разработки, формирования, реализации и проведения оценки эффективности реализации государственных программ Липецкой области» [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/33752684/?ysclid=lkxe7zace7916660637> (дата обращения: 20.07.2023).

4. Постановление администрации Липецкой области от 29 августа 2011 года № 309 «Об утверждении Перечня государственных программ Липецкой области» [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/33753080/?ysclid=lkxe9d2g6120588577> (дата обращения: 20.07.2023).

5. Постановление Правительства Липецкой области от 15.05.2023 № 245 «Об утверждении Перечня государственных программ Липецкой области» [Электронный ресурс] URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4800202305190003?ysclid=lkxdrdc3w4348959938&index=1> (дата обращения: 20.07.2023).

6. Постановление Правительства Липецкой области от 02.06.2023 № 286 «О Порядке разработки, формирования и реализации государственных программ Липецкой области» [Электронный ресурс] URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4800202306060005?ysclid=lkxdseggc9465304892&index=1> (дата обращения: 20.07.2023).

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. N 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» [Электронный ресурс] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064/?ysclid=lkxehcc9om174528945 (дата обращения: 20.07.2023).

8. Сводный доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Липецкой области за 2020 год [Электронный ресурс] URL: https://липецкаяобласть.рф/storage/docs/econ/svod_doklad_2020.pdf?ysclid=lkxdwsy1g1599397181 (дата обращения: 20.07.2023).

9. Сводный доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Липецкой области за 2021 год [Электронный ресурс] URL: https://липецкаяобласть.рф/storage/docs/econ/svod_doklad_2021.pdf?ysclid=lkxdvpr83ii558270859 (дата обращения: 20.07.2023).

10. Сводный доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Липецкой области за 2022 год [Электронный ресурс] URL: https://липецкаяобласть.рф/storage/docs/econ/svod_doklad_2022.pdf?ysclid=lkxdu55fc1527277260 (дата обращения: 20.07.2023).

References

1. The Law of the Lipetsk region of December 25, 2006 N 10-OZ "Strategy of socio-economic development of the Lipetsk region for the period up to 2024" [Electronic resource] URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=111010956&page=1&rdk=3&ysclid=lkxe3rahgh816641452#I0 (accessed: 07/20/2023).

2. The Law of the Lipetsk region of October 25, 2022 N 207-OZ "Strategy of socio-economic development of the Lipetsk region for the period up to 2030" [Electronic resource] URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/4800202211020006?ysclid=lkxe6dcync414127353> (accessed: 07/20/2023).

3. Decree of the Administration of the Lipetsk region dated August 18, 2011 N 294 "On the procedure for the development, formation, implementation and evaluation of the effectiveness of the implementation of state programs of the Lipetsk region" [Electronic resource] URL: <https://base.garant.ru/33752684/?ysclid=lkxe7zace7916660637> (accessed: 07/20/2023).

4. Decree of the Administration of the Lipetsk region dated August 29, 2011 No. 309 "On approval of the List of state programs of the Lipetsk region" [Electronic resource] URL: <https://base.garant.ru/33753080/?ysclid=lkxe9d2g6120588577> (accessed: 07/20/2023).

5. Decree of the Government of the Lipetsk Region No. 245 dated 05/15/2023 "On approval of the List of state programs of the Lipetsk region" [Electronic resource] URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4800202305190003?ysclid=lkxdrdc3w4348959938&index=1> (accessed 20.07.2023).

6. Decree of the Government of the Lipetsk region dated 02.06.2023 No. 286 "On the procedure for the development, formation and implementation of state programs of the Lipetsk region" [Electronic resource] URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4800202306060005?ysclid=lkxdseggc9465304892&index=1> (accessed 20.07.2023).

7. Resolution of the Government of the Russian Federation of May 26, 2021 N 786 "On the management system of state programs of the Russian Federation" [Electronic resource] URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064/?ysclid=lkxehcc9om174528945 (accessed: 07/20/2023).

8. Summary report on the implementation and evaluation of the effectiveness of state programs of the Lipetsk region for 2020 [Electronic resource] URL: https://липецкаяобласть.рф/storage/docs/econ/svod_doklad_2020.pdf?ysclid=lkxdwsy1g1599397181 (accessed: 07/20/2023).

9. Summary report on the implementation and evaluation of the effectiveness of state programs of the Lipetsk region for 2021 [Electronic resource] URL: https://липецкаяобласть.rf/storage/docs/econ/svod_doklad_2021.pdf?ysclid=lkxdvp83ii558270859 (accessed: 07/20/2023).

10. Summary report on the implementation and evaluation of the effectiveness of state programs of the Lipetsk region for 2022 [Electronic resource] URL: https://липецкаяобласть.rf/storage/docs/econ/svod_doklad_2022.pdf?ysclid=lkxdu55fc1527277260 (accessed: 07/20/2023).