

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Калмыцкий государственный университет имени Б.Б. Городовикова»
Педагогическая школа экономического факультета
Кафедра экономической безопасности, учета и финансов

**СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ
РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ И ПРОГРАММ РЕГИОНА С ПОЗИЦИИ
РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА**

Монография выполнена в рамках проекта
«Концептуальные подходы к оценке регулятивного воздействия
на развитие человеческого капитала»

Элиста 2020

ББК У049(2Рос.Калм)+У240
УДК 331:332(470.47)
С 568

Авторы: О.Б. Дорджиева (введение, 1.1-1.2), Сарунова М.П. (1.1-1.2), В.К.Муканова (1.1-1.2), Н.Б. Берикова (2.1-2.3), Д.В.Манджиева(3.1- 3.3), С.А.Кристиневич(4.1-4.3), О.Г.Довыдова (4.4), Е.С.Болдырева (5.1-5.4), Безденежных В.М. (6.1-6.3), Дорджиева Б.В. (7.1-7.2) Т.С. Апушова (8.1-8.2)

Современные подходы к оценке эффективности реализации проектов и программ региона с позиции развития человеческого капитала [Текст]: монография/ О.Б. Дорджиева, и др. – Элиста: Изд-во Калм.ун-та, 2020.

Печатается по решению редакционно-издательского совета ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный университет им. Б.Б. Городовикова»

Монография «Современные подходы к оценке эффективности реализации проектов и программ региона с позиции развития человеческого капитала» выполнена в рамках научного проекта № 1123 «Концептуальные подходы к оценке регулятивного воздействия на развитие человеческого капитала» (руководитель – доцент, кандидат экономических наук О.Б. Дорджиева).

Рассматривает актуальные вопросы эффективности реализации проектов и программ региона с позиции развития человеческого капитала. Индексируется в системе РИНЦ и ISBN

Рецензенты:

доктор экономических наук,
профессор кафедры бухгалтерского учета и финансов
РГАУ – МСХА им. Тимирязева **Л.И. Хоружий**;
Доктор экономических наук, профессор кафедры анализа рисков и
экономической безопасности ФГОБУ ВО "Финансовый университет при
Правительстве РФ" **Н.Г.Синявский.**

Редакционная коллегия:

К.Е. Бадмаева (гл. редактор),
О.Б. Дорджиева (зам. гл. редактора),
Е.С. Болдырева (отв. редактор)

ISBN 937-5-91458-322-1

© ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный университет
им. Б.Б. Городовикова», 2020

© Авторы,

Оглавление

Введение

Глава 1. Актуальные вопросы эффективности управления приоритетами экономической политики

1.1 Концептуальные подходы к управлению по приоритетам государственной экономической политики на примере ПНП «Развитие АПК».

1.2. Проблемные вопросы эффективности реализации проектов и программ на современном этапе

Глава 2. Оценка эффективности действующих программ в сфере здравоохранения

2.1. Нормативно-правовое обеспечение государственной политики в сфере здравоохранения

2.2. Диагностика текущего состояния и анализ эффективности здравоохранения в регионе

2.3. Методологические подходы к определению эффективности здравоохранения на региональном уровне

Глава 3. Оценка эффективности проектов в сфере образования

3.1. Нормативно-правовое обеспечение государственной политики в сфере образования

3.2. Диагностика текущего состояния и анализ эффективности образования в регионе

3.3. Методологические подходы к определению эффективности образования на региональном уровне

Глава 4. Развитие институтов как условие и фактор эффективной политики воспроизводства человеческого капитала

4.1 Методологический потенциал и ограничения неинституциональной экономической теории в исследовании человеческого капитала

4.2. Институциональные изменения как инструмент развития человеческого капитала

4.3 Институциональные регуляции в развитии человеческого капитала на примере Республики Беларусь

4.4 Опыт оценки эффективности социальных программ в Республике Беларусь

Глава 5 Концептуальные подходы к оценке зависимости налоговой безопасности региона от уровня развития человеческого капитала

5.1 Налоговая безопасность региона: подходы к дефиниции (экономическое содержание)

5.2 Угрозы и опасности в сфере налоговых отношений

5.3. Пути обеспечения эффективности налоговой политики региона

5.4. Современные подходы к минимизации налоговых рисков в деятельности хозяйствующих субъектов

Глава 6. Повышение эффективности взаимодействия контрольных служб (КНД) сложных социально-экономических систем

6.1. Постановка задачи исследования

6.2. Синергия взаимодействия элементов в сложных нелинейных социально-экономических системах

6.3. Организация системы управления эффективностью взаимодействия контрольных структур

Глава 7. Отдельные аспекты государственного управления землями сельскохозяйственного назначения в контексте обеспечения национальной безопасности.

7.1. Проблемные вопросы регулирования земельных отношений на современном этапе.

7.2. Действующая практика управления землями сельскохозяйственного назначения Республики Калмыкия

Глава 8. Анализ формирования и реализации государственных программ и региональных проектов в Республике Калмыкия на основе результатов внешнего государственного финансового контроля

8.1. Оценка формирования и реализации государственных программ

8.2. Результаты внешнего государственного финансового контроля за эффективностью использования бюджетных средств на реализацию региональных проектов

Введение

Нормативная модель стратегического планирования РФ на уровне Президента включает в себя 4 стратегии РФ. Это стратегия национальной безопасности, стратегия социально-экономического развития РФ, стратегия пространственного развития, научно-технологического развития. Сами национальные цели (их 9) определены в майском указе Президента №204 и предполагается их достижение по 12 направлениям национальных проектов.

В этих условиях для успешности провозглашенной национальной политики обязательным является уточнение взаимосвязи между программным и проектным подходом в государственном управлении.

К актуальным проблематичным вопросам реализации национальных проектов и их синхронизации с приоритетными проектами и государственными программами можно назвать следующие: общероссийские показатели не распределены по субъектам РФ, при этом имеет место быть значительная разница между плановыми и текущими целевыми показателями НП и Указа 204. Отсутствие порядков расчета отдельных показателей также относится к проблемным вопросам на стадии планирования. На стадии планирования чаще всего на уровне регионов был принят подход синхронизации показателей региональных стратегии под ключевые целевые показатели Указа 204. При этом определение самих стратегических целей в системе сбалансированных показателей является достаточно сложной задачей, как в части методологии, так и в организационно-управленческом механизме, поскольку позиции, мнение различных групп стейк-холдеров, политических сообществ, научных школ порой представляют собой полярные точки зрения.

В части финансирования не отличаются новизной имеющиеся недостатки, связанные с объемами финансовых ресурсов, степенью достаточности, простотой, прозрачностью их администрирования. Наличие одних и тех же мероприятий в различных проектах и программах также в определенной степени снижает эффективность расходования и без того ограниченных ресурсов. Сохраняют свою актуальность вопросы, связанные с управлением и методологическими аспектами самого процесса управления проектами и программными мероприятиями, в т.ч. реализация ее контрольно-надзорных аспектов, соблюдая принципы и правила «регуляторной гильотины»..

Действующие форматы «дорожных карт» не увязаны с четким определением KPI, которые в обязательном порядке должны быть определены при проектной системе управления. При этом вполне очевидным фактом является необходимость определенных структурных, функциональных трансформаций в органах власти в сжатые сроки, отсутствие четкой регламентации деятельности проектных офисов в силу отсутствия адекватной нормативно-правовой базы. Отсутствие единой по стране информационно-аналитической системы проектного управления также представляется одной из слабых сторон успешности реализации этого

вида менеджмента. В тоже время именно новый концептуальный подход требует новых форм и видов коммуникаций в системе государственного управления, поиск новых инструментов при реализации мер и мероприятий, новых знаний, компетенций. В данной монографии представлены наши промежуточные результаты исследований различных аспектов оценки государственной экономической политики в контексте прежде всего развития человеческого капитала. В первой главе дан ретроспективный анализ истории внедрения проектного подхода в экономической политике постперестроечного периода строительства рыночной экономики. Особенности и подходы при реализации 4 приоритетных национальных проектов 2005-2007гг, оценка их плюсов и минусов необходима, на наш взгляд, точнее, их учет при принятии современных решений позволит повысить эффективность управленческих решений.

Второй параграф этой же главы посвящен отдельным проблемным вопросам оценки эффективности проектов и программ. Авторы предпочли из огромного круга составных элементов объекта исследования привести обзор современных оценок реализации национального проекта по поддержке СМП, поскольку именно они (субъекты малого и среднего предпринимательства) составляют базовую основу любых экономик, и создание надлежащих условий для их развития является экономической основой развития человеческого капитала региона. Не менее важным и актуальным, приоритетным для развития субъектов РФ является развитие малых форм хозяйствования и сельских территорий, как базовое условие национальной безопасности и сохранения, роста человеческого национального потенциала России с дальнейшей успешной и эффективной трансформации ее в положительный человеческий капитал.

Особую роль успешности реализации государственной политики на современном этапе играют меры по снижению и минимизации регуляторных и коррупционных рисков. Проблемные вопросы, связанные с реализацией контрактной системы при проведении государственных закупок, являются одним из негативных факторов, представляющих угрозу для достижения целевых показателей проектов и программ. Видение современного состояния данного вопроса также раскрыто в данной главе.

Следующие две главы посвящены оценке эффективности действующих региональных программ и федеральных проектов с региональной компонентой в основных базовых сферах, создающих условия для развития человеческого капитала - сфере здравоохранения и образования. Логика изложения материала включает в себя как обзор нормативно-правового регулирования государственной политики в обозначенных сферах, диагностику текущего состояния отраслей с анализом эффективности оказания услуг в данных сферах. Отдельным параграфом выделены особые значимые методологические подходы к определению эффективности как здравоохранения, так и образования на региональном уровне.

Институциональные трансформации под цели и задачи успешной реализации политики развития человеческого капитала являются обязательным условием и фактором ее обеспечения и проведения.

Данной проблематике посвящена отдельная глава, первый параграф которой раскрывает методологические аспекты неинституциональной экономической теории в исследовании человеческого капитала, что является существенно важным для фундаментальных основ современной экономической науки. Сами институциональные преобразования для трансформации человеческого потенциала в капитал, придание этому процессу тренда развития, а не стагнации и деградации, раскрыты во втором параграфе этой главы. Авторы данного раздела – ученые Республики Беларусь в следующих двух параграфах раскрывают действующие институциональные регуляции в развитии человеческого капитала на примере своей страны, а также приводят обзор с оценкой эффективности социальных программ в регионе.

Следующая глава посвящена уточнению зависимости налоговой безопасности региона от уровня развития человеческого капитала с четким определением концептуальных подходов к ее оценке. Для этой цели прежде всего определены теоретико-методологические подходы к сущностно-содержательному наполнению экономического понятия «налоговая безопасность региона», уточнены угрозы и опасности в сфере налоговых отношений. Поскольку взвешенная сбалансированная региональная налоговая политика является обязательным условием для развития личности, предпринимательства, бизнеса, государственной финансовой независимости автором данного раздела рассматриваются варианты обеспечения эффективности налоговой политики субъекта. Отдельно рассматриваются вопросы минимизации налоговых рисков в деятельности хозяйствующих субъектов как фактор устойчивого развития экономической деятельности.

Реформирование, оптимизация, повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности как ключевые приоритетные задачи включены в состав отдельных направлений современной экономической политики и представлены в виде отдельных проектов. В силу этого повышению эффективности взаимодействия контрольных служб (КНД) сложных социально-экономических систем посвящена отдельная глава, в которой вполне логично выстроено изложение материала, начиная с описания сути обозначенной задачи. Далее раскрывается методологическая основа исследования, суть которой синергетический подход при исследовании взаимодействия элементов в сложных нелинейных социально-экономических системах. Значимый результат этого исследования приводится в отдельном параграфе. Он заключается в определении организационного механизма системы управления эффективностью взаимодействия контрольных структур.

В рамках заявленного исследования понимание того, что создание условий для развития человеческого капитала предполагает и эффективное государственное регулирование экономических отношений, возникающих

при управлении стратегически важным ресурсом- землями сельскохозяйственного назначения, определило необходимость исследования проблемных вопросов, имеющих место быть при использовании сельскохозяйственных земель. Роль, значение, сущностное содержание земли как экономической категории, как ресурса, как потенциала, как элемента национальных интересов, с учетом многогранности, полиструктурности ее как объекта исследования привело к тому, что автору данного раздела была поставлена задача как систематизация наблюдаемых рисков и угроз, так и поиск механизмов их минимизации. Отдельным параграфом изучена действующая практика управления землями сельскохозяйственного назначения Республики Калмыкия. Анализ правоприменительной практики позволил разработать ряд рекомендаций по повышению эффективности государственного регулирования в данной сфере.

Оценке и анализу формирования и реализации государственных программ и региональных проектов в Республике Калмыкия на основе результатов внешнего государственного финансового контроля выделяется отдельная глава в данной монографии. Государственный внешний контроль как отдельный этап управленческой деятельности выявляет нарушения и недостатки, имеющие место быть при освоении бюджетных ресурсов.

Разработка рекомендаций и мер на основе анализа результатов этого вида контроля позволит значительно повысить эффективность проводимых мер и мероприятий в рамках реализации проектов и программ.

Таково основное содержание данной монографии. Авторы не претендуют на то, что предлагаемые обзоры, оценки, подходы, анализы и разработанные на их основе рекомендации, выводы являются единственно верными.

Но вполне очевидным является тот факт, что само обсуждение предлагаемого материала заинтересованными субъектами, будь то представители научного сообщества, власти, бизнеса, общественных организаций, предприниматели, люди неравнодушные по отношению к заявленной проблеме (развитие человеческого капитала, что и как власть предпринимает и делает для этого???), является важным для прогрессивного роста общества, для позитивного развития региона, страны.

Исследование продолжается, и мы будем рады любым комментариям, отзывам, в т.ч. и критическим, пожеланиям, рекомендациям.

Глава 1. Актуальные вопросы эффективности управления приоритетами экономической политики

1.1 Концептуальные подходы к управлению по приоритетам государственной экономической политики на примере ПНП «Развитие АПК».

Выполнение государством основной функции по созданию благоприятных условий для жизни людей бесспорно является основным приоритетом проводимой политики. Социально-ориентированный подход предполагает определение в качестве ключевых показателей экономического измерения уровня благосостояния граждан страны качество и уровень жизни. Первый показатель качественный, а второй количественный. Корреляция этих показателей с проводимой политикой является базисной основой при определении направлений деятельности государственных институтов.

Опыт реализации государственной политики по приоритетам в постсоветский период наблюдается в период реализации национальных проектов 2006-2007гг. Особое преобладающее внимание со стороны государства было уделено социальной сфере. Точнее основным ее отраслям, определяющим качество жизни: образованию, здравоохранению и жилищному строительству. О включении четвертого проекта «Развитие АПК» в состав приоритетных главой государства было объявлено 5 сентября 2005 г. в ходе обсуждения проблем развития отрасли на заседании госсвета, проходившего в г.Элисте. Поскольку реализация Проекта начиналась через 4 месяца вполне объективным и достоверным является заключение экспертов, что «ПНП «Развитие АПК» установил рекорд по объему нормотворческой, административной и организационно-аналитической работы, проведенной в столь сжатые сроки».

Кроме собственно экономического смысла, заключающегося в росте аграрного производства, Проект имел явную политическую и социальную составляющую. По мнению министра сельского хозяйства того периода А.Гордеева, «впервые в новейшей истории России сельское хозяйство было отнесено к числу приоритетов социально-экономической политики».

Кризисное состояние отрасли, понимание политическим руководством государства роли и значения сельского хозяйства как в контексте развития человеческого капитала, так и при решении задач защиты национальных интересов страны, являлись основанием для принятия такого решения. Масштабы упадка, имеющего место в отрасли, негативные процессы в социо-эколого-экономической системе сельских территорий в целом, не позволят кардинально переломить сложившуюся ситуацию на основе реализации ПНП, но вместе с тем именно такой подход однозначно позволил сменить наблюдаемый тренд в столь значимой отрасли.

Спад объемов производства сельскохозяйственной продукции, износ основных производственных фондов, превышающий 80%, когда выход из строя основных фондов в 1,5-2 раза превышает ввод новых мощностей-

таковы основные экономические характеристики аграрного сектора страны в 2005г.. Доля инвестиций в основной капитал сельского хозяйства составляла лишь 4% от общего объема инвестиций в экономику. За чертой бедности находилось более 56% сельского населения, а средняя месячная заработная плата составляла 43% от общероссийского уровня. Удельный вес убыточных организаций перманентно нарастая, занимал преобладающую часть. Страна завозит из-за границы треть необходимого продовольствия. На этом фоне никто не спорил, что назрела необходимость действенных мер. Актуализируется вопрос сущностного содержания этих мер, чтобы они не просто были адекватны сложившейся ситуации и экономически действенны.

Концептуальный подход к определению сельской территории как социально-экономической системе, включающей в себя следующие компоненты, как экономика; территория, представляющая земное пространство в виде конкретной экосистемы; инфраструктура, расположенная на данной территории и самое главное сельский социум со своими обычаями, традициями, культурой; предполагает поиск особого, уникального решения вопросов создания условий для развития этой системы.

Есть понимание очередного реформирования сельского хозяйства с введением новых правил государственного регулирования процессом со статусом приоритетного национального проекта. Как сказал министр сельского хозяйства А.Гордеев: «...надо было решить, фактически, - угадать, за что схватиться, какое звено избрать главным». При определении правил экономического взаимодействия «поставить хозяйственную активность и порождаемые ею интересы в ограничительные рамки, конфигурированные представлениями об общественном благе или целях развития».

В основу реализации государственной политики заложены основные подходы концепции SMART, точнее техника ее применения, которая заключается в следующем:

S -Specific (конкретная), обязательным является четкое и реалистичное определение цели,

M - Measurable (измеримая) определение меры, при этом измеритель должен соответствовать и отражать саму цель,

A - Achievable (достижимая) при этом цель должна быть достижима, формулирование цели сопровождается с оценкой имеются ли у вас необходимые инструменты и навыки для достижения цели. Необходимо убедиться, что достижение этой задачи находится в пределах имеющихся возможностей. Рекомендуются проверка всех неконтролируемых факторов, если такие имеются.

R-Relevant/Realistic/Results,Focused(релевантная/реалистичная/ориентированная на результат). Необходимо уточнить и проверить является ли цель практичной и предполагает достижение конкретных результатов.

T -Timely/Trackable (своевременная/отслеживаемая)). Одним из обязательных правил является необходимость определение конкретного времени начала реализации мероприятий с дальнейшим мониторингом степени достижения цели. Действия по реализации проекта должны быть

отслеживаемы в динамике. Обязательным является определение срока завершения проекта, точнее достижения установленной цели. (конкретизация временных интервалов : дни, месяцы, кварталы)..

Вышеперечисленные ключевые правила легли в методологическую базу принятия решения при определении основных целей и задач в процессе уточнения мероприятий ПНП, реализованных в 2006-2007гг.

Нацпроект «Развитие АПК» впервые в российской практике не предусматривает прямых государственных дотаций в сферу АПК. Именно это обстоятельство трактуется оппонентами как свидетельство ущербности, неполноценности проекта [4]. Тем более, что отечественный рынок продовольствия теснится импортной субсидируемой продукцией. Протекционистская взвешенная политика поддержки зарубежных аграриев не позволяет отечественным сельскохозяйственным товаропроизводителям конкурировать и иметь равный доступ на рынках сельскохозяйственной продукции.

Основной формой государственной поддержки в рамках ПНП «Развитие АПК» было определено субсидирование процентной ставки, т.е возмещение части банковской процентной ставки. Во время обучающего семинара в рамках международного проекта по развитию кредитной кооперации в регионах Северного Кавказа и Республики Калмыкия в Вашингтоне в 2007г. американские коллеги так и не смогли понять содержание и суть такого вида поддержки аграриев.

Переход на кредитование и отказ от прямого финансирования сельского хозяйства начался еще в 1990-е годы. «Суррогатные» формы финансирования, когда обмен товарами, продукцией являлись основной формой расчетов по обязательствам, вымещают деньги как средство платежа. Они («бартерные сделки») не просто выглядят приметой того времени, а определенной нормой в экономических отношениях хозяйствующих субъектов, основными видами мер государственной поддержки. Объемы, масштабы этих процессов и их негативное влияние на отрасль ранее нами более подробно на примере РК исследовалось в рамках проекта по оценке государственной поддержки АПК и представлены в монографии «Концептуальные подходы к определению приоритетов аграрной экономической политики Республики Калмыкия на современном этапе». В тот же период в федеральном бюджете был создан так называемый фонд льготного кредитования, из которого сельхозпроизводители получали кредиты. Оператором был СБС-Агро, который получал бюджетное финансирование и раздавал их в качестве кредитов. Культура хозяйственных отношений, когда выделение бюджетных средств коммерческим частным банком идентифицировалось как основная мера государственной помощи сельхозтоваропроизводителям, складывалась таким образом, когда выделенные ресурсы в сложившихся условиях практически не возвращались. С 2000 г. была введена новая система финансирования: кредит берется в любом банке, а государство компенсирует часть процентной ставки. Ежегодно в постановлении правительства определялись направления

субсидированного кредитования, спектр которых был достаточно широк. Это и инвестиционные кредиты, и затраты на текущие расходы, т.е. заимствования на пополнение оборотных средств. Данная схема финансирования, когда банки выдают средства из собственных ресурсов, ужесточая при этом и саму систему выдачи и контроль за использованием кредитов, имела явные преимущества по сравнению с предыдущей.

Потребность в приведении в порядок самих правоустанавливающих документов сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также приобретение навыков финансового анализа ими, были очевидными и обязательными условиями для получения данных видов субсидий. Бесспорно, это предполагало новую ступень профессионального развития хозяйствующих субъектов аграрной отрасли. Использование бюджетных средств только в части возврата процентов, а не самих заимствованных средств позволяло увеличить объемы государственной поддержки и расширить список его получателей- участников Проекта.

Нацпроект сохранил механизм кредитования с субсидированием процентной ставки. Принципиально новым моментом явилось, с одной стороны, включение в состав получателей этой субсидии граждан, занимающихся ЛПХ, а также их объединения - кооперативы, причем не только производственные, а именно потребительские, включая кредитные, которые по своему направлению деятельности были и есть более актуальные для развития сельских территорий. Субсидирование малых форм хозяйствования, к которым были отнесены кроме КФХ, также и ЛПХ, и кооперативы, включение их в потенциальных участников национального проекта было своего рода признанием властью роли и значения этого сектора экономики. Феномен МФХ в экономике страны, наличие и роль которых существенна и значительна до сих пор до конца не изучен.

Вопросы государственной поддержки этого сектора экономики являются предметом дискуссий не только ученых- исследователей данной предметной области, но и политиков, государственных и муниципальных чиновников, представителей гражданского общества по различным аспектам сельского развития. Порядок финансирования предусматривал конкретный спектр кредитуемой деятельности.

Рост кредитуемых сельчан в рамках реализации ПНП «Развитие АПК» стал возможен также посредством реализации широкого спектра мероприятий информационно-просветительской направленности. Это предполагало совершенствование и развитие деятельности информационно-консультационных служб с отдельными элементами цифровизации процесса. Выделение данного мероприятия в отдельное направление государственной аграрной политики позволило традиционно архаично консервативно - аграрному сектору в условиях глобального развития современных информационных технологий частично модернизировать отдельные процессы.

Сохранение и определение кредитной политики преобладающей в рамках Проекта подвергалось критике, часто оценивается экспертами и

исследователями как один из факторов, не позволивших достичь более существенных показателей эффекта развития отрасли.

При этом реализация мероприятий по остальным Проектам (образования и здравоохранения) заключалась в финансировании в виде выделения бюджетных средств безвозмездно. Ресурсы выделялись на повышение зарплаты педагогам и медикам [5]. А также, на конкурсной основе выделялись гранты на реализацию флагманских проектов отраслей, которые предполагали реализацию новых образовательных программ, новых медицинских услуг, уровень которых значительно превышал действующие. При этом сама система финансирования социальных отраслей сохранялась прежней: безвозмездное выделение средств, как на зарплату, так и на развитие отраслей. В то время, как в рамках ПНП «Развитие АПК» финансовая составляющая проекта сводится к частичному погашению процентной ставки Кредит, взятый аграриями на обозначенные в проекте цели, а также к долевого погашению стоимости жилья молодым специалистам на селе [6], участники сельских проектов не получают безвозмездно. Цель проекта – стимулировать экономически активных участников АПК «дешевыми» кредитами, процентная ставка за которые подлежит субсидированию из федерального и регионального бюджетов. Основным проблемным вопросом участники нацпроектов в образовании и здравоохранении считали ограниченность средств, выделенных на развитие отраслей, в то время как потенциальные и реальные участники ПНП «Развитие АПК», эксперты, представители гражданского общества в своих оценках эффективности мер и мероприятий Проекта не имели единого мнения в части правомерности выбора поддерживаемых направлений (стимулирование развития производства сельскохозяйственной продукции, а также формирования адекватных институциональных организационно-правовых субъектов на селе).

Споры шли не вокруг количественных показателей выделенных средств (много – мало), а вокруг того, какие направления развития сельского хозяйства нуждаются в первостепенной поддержке, и кто должен получить институциональные преимущества развития.

Что касается отраслевого фокуса проекта, то острота борьбы усугублялась пониманием того, что выбор отраслевых приоритетов однозначно определит и поддерживаемые в рамках проекта организационно-правовые формы. Основными вариантами стали:

- развитие зерноводства как экспортоориентированного и высокоиндустриализированного производства, позволяющего за счет получаемой валютной выручки решать модернизационные и социальные проблемы аграрного сектора. Эту точку зрения активно отстаивал Зерновой союз – сильный игрок на поле лоббизма, состоящий преимущественно не из производителей, а из зернотрейдеров. В этом случае основными участниками Нацпроекта становятся крупные сельхозпроизводители, производящие в 2004 г. 81,2% зерна (фермерские хозяйства - только 17,4%, а ЛПХ – 1,4%)⁷.

- приоритетным определено животноводство. С 2004 года в России производится больше сельскохозяйственной продукции, чем в 1990 году. При этом в животноводстве производство составляет половины от уровня 1990 года. Значительны объемы импорта животноводческой продукции.. Среднедушевое потребление мяса по сравнению с 1990 г. сократилось на 30% (с 75 кг до 55 кг), молока на 40% (с 385 кг до 235 кг), тогда как в США и Евросоюзе душевое потребление мяса составляет 117 кг и 78 кг соответственно [8]. (Падение животноводства отчасти девальвирует успехи зерноводства. Избыток зерна – результат сокращения кормовой базы [9]. Но аргументы в пользу животноводства этим не исчерпывались. Животноводство, проигрывающее с точки зрения экономической целесообразности, явно выигрывает по социальным критериям.

Речь идет о высокой трудоемкости животноводства, требующей создавать и поддерживать значительное количество рабочих мест. Кроме того, в пользу животноводства говорит его более равномерное распространение по территории страны, меньшие сезонные колебания трудового цикла. Животноводство допускает разброс формата от ЛПХ до крупных коллективных хозяйств, что препятствует вытеснению малых форм хозяйствования на селе. Так, по состоянию на 2004 г. сельскохозяйственные организации производили 44,7% мяса скота и птицы, фермеры – 2,2%, ЛПХ – 53,1%

10. Та же картина в 2005 г.: при общем производстве скота и птицы на убой (в живом весе) 7580,3 тыс. тонн доля сельскохозяйственных предприятий составила – 45,8%, ЛПХ – 52,7%, КФХ – 2,5% 11.

В принятом варианте Национального проекта однозначно победила линия на развитие животноводства. Этот выбор означал перевес социальной логики над экономической. По сути, в пользу животноводства были выдвинуты не экономические доводы, а социальные, сводящиеся к возможности «закрепить» людей на селе, возродить сельский образ жизни, заселить пространство, оголенное миграционными потоками, а также укрепить здоровье людей, увеличив потребление молока и мяса отечественного производства. На это накладывалась идея льготного жилья для молодых специалистов на селе как отдельного направления проекта.

Выбор животноводства как объекта Нацпроекта определил внимание к малым формам хозяйствования [12]. Неверно думать, будто в рамках ПНП «Развитие АПК» крупные компании и агрохолдинги были лишены возможности быть участниками проекта и зерноводство было ущемлено за счет приоритезации животноводства. Крупные сельхозтоваропроизводители могли получить бюджетное финансирование при условии развития животноводства [13], а малые формы хозяйствования могли направлять кредитные средства на любые направление развития сельского хозяйства.

Проект «Развитие АПК» заслуживает внимания как попытка повлиять на ситуации в отрасли не через дополнительное бюджетное финансирование, а через институциональные новации. Основным смыслом, которых заключался в стимулировании экономически активного сельского населения. Граждане,

занимающиеся личным подворьем имели право на микрокредит, если претендуешь и планируешь развить масштабы аграрного бизнеса, становись фермером. Особая психология и образ жизни на селе для решения вопросов обеспечения аграрной деятельности предполагают кооперацию, что значительно снижает издержки и позволяет цивилизованно решить производственные вопросы, так и для этих институтов есть мера поддержки. Крупные проекты в животноводстве на более высоком уровне, проблемы жилья также находятся в фокусе нацпроекта. Таким образом были определены приоритеты, которые стали флагманскими проектами развития отрасли и имели огромное значение в национальном развитии России.

Сохранение этих направлений в качестве приоритетов в современной аграрной экономической политике обосновано реальной потребностью для целей развития социально-экономической системы- сельская территория.

Проблемными и дискуссионными были и являются сами механизмы ее реализации со всеми содержательными и сущностными элементами, от которых зависит эффективность реализации проводимой политики, ее успешность, продуктивность, результативность.

Основные направления Нацпроекта и планируемые в их рамках мероприятия.

Всего в ПНП «Развитие АПК» три направления:

- 1) ускоренное развитие животноводства;
- 2) стимулирование развития малых форм хозяйствования в АПК;
- 3) обеспечение жильем молодых специалистов на селе.

На период действия ПНП «Развитие АПК» (2006-2007 гг.) на эти направления первоначально было выделено около 35 миллиардов рублей

1. На первое направление - ускоренное развитие животноводства – выделено 14,63 млрд.руб. Эти деньги выделены на три мероприятия:

- субсидирование процентных ставок по кредитам коммерческих банков на срок до 8 лет на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов (6,63 млрд.руб.);

- закупка и передача в лизинг высокопродуктивного племенного скота (6,0 млрд.руб.);

- закупка и передача в лизинг техники и оборудования для животноводства (2,0 млрд.руб.).

Срок лизинга племенного скота – 5 лет, оборудования – 10 лет. Авансовый платеж – 7%.

Ресурсы выделялись на закупку 100 тыс. голов племенного скота.

2. Второе направление – стимулирование развития малых форм хозяйствования в АПК – обойдется федеральному бюджету в 15,97 млрд.руб. За счет этих средств предполагается реализовать следующие мероприятия:

- субсидирование процентных ставок по кредитам и займам, привлеченным на развитие производства сельскохозяйственной продукции ЛПХ, КФХ и создаваемыми ими сельскохозяйственными потребительскими кооперативами (6,57 млрд.руб.)

- развитие сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов (8,1 млрд.руб.)
- по заготовке, снабжению, сбыту продукции ЛПХ и КФХ.
- по переработке продукции ЛПХ и КФХ
- кредитных кооперативов
- создание системы земельно-ипотечного кредитования (1,3 млрд.руб.)

Что касается создания кооперативов, то целевой показатель ограничивается исключительно их количеством (первоначально планировалось создать 2550 кооперативов) без какого-либо указания предполагаемой эффективности или объема деятельности.

Земельно-ипотечное кредитование сводится к попытке распространить кредиты под залог земли. Учитывая, что документы на землю имеет ничтожное меньшинство сельхозтоваропроизводителей, это направление можно трактовать как декларацию о намерениях развивать такое кредитование в будущем.

3. Третье направление – обеспечение жильем молодых специалистов на селе -самое скромное с финансовой точки зрения (4 млрд.руб.), что делает его скорее ритуальным приложением или пилотным малотиражным экспериментом, чем реальным механизмом изменения ситуации на селе (таб.4). Но и тут выделенные деньги – не простое дотирование, а запуск новых правил. Строительство для молодых специалистов на селе предполагает паевое финансирование: 30 % - из федерального бюджета, 30 % - из регионального, 30 % - вклад работодателя или районной администрации, и только оставшиеся 10 % стоимости (расчетной, а не коммерческой) платит в рассрочку сам молодой специалист. При этом он должен отработать в хозяйстве не менее 5 лет, чтобы получить жилье в собственность. При готовности молодого специалиста заплатить 30 % стоимости жилья, ценз занятости не устанавливается. По такой схеме за 2006-2007 годы планируется улучшить жилищные условия 31,64 тыс. молодых специалистов на селе.

Схема такова, что 2 млрд. руб., выделенные в 2006 г. из федерального бюджета, «обрастают» средствами региональных бюджетов и внебюджетными источниками (средства работодателей, муниципальных образований и самих работников). В соответствии с заключенными на 2006 г. соглашениями взносы субъектов РФ составили 2,7 млрд. руб., а поступления из внебюджетных источников – 2,16 млрд. руб. В итоге 2 млрд. руб. федеральных денег превратились в 6,86 млрд. руб., работающих на данное направление Нацпроекта.

Основу ПНП «Развитие АПК» составляла кредитная линия.

1.2 Проблемные вопросы эффективности реализации проектов и программ на современном этапе

Мониторинг хода реализации национальных проектов и программ, осуществляемый самими администраторами основных ее мероприятий в условиях современных цифровых технологий, по правилам и принципам

текущего анализа практически не доступен для научного сообщества. Для проведения ретроспективного мониторинга и оценки достижения национальных целей современная информационная паутина позволяет проводить различного рода исследования. Но устоявшиеся правила делового, партнерского отношения не позволяют в полном объеме успешно реализовать целевую установку на максимизацию общественного эффекта от полученных результатов.

Нами приводятся наиболее значимые и для экономики страны и для реального решения вопросов, связанных с развитием человеческого капитала в контексте обеспечения национальной безопасности страны, проблемные аспекты, возникающие при реализации приоритетных направлений экономической политики. Бесспорным является и тот факт, что они не являются исчерпывающими, но, на наш взгляд, именно конструктивное и сущностное решение этих вопросов, без дополнительных издержек по устранению административных барьеров, длительных временных лагов, различного рода регуляторных и коррупционных рисков, позволит достичь тех стратегических целей, которые обозначены в проектах.

Обзор исследований, публикаций по обозначенной тематике позволяет сделать вывод о сохранении системного перечня проблемных вопросов при реализации национальных проектов: полнота, адекватность нормативных правовых актов, регулирующих финансирование мероприятий, а также дискуссионными сохраняются вопросы, связанные с определением целевых показателей проектов и путями их достижения.

По мнению аудитора Счетной палаты РФ Андрея Перчян это характерно и для проекта «Малое и среднее предпринимательство». Данное обстоятельство позволяет предположить, что в результате этого «поставленные майским указом президента цели не будут достигнуты».

Прогноз социально-экономического развития до 2024 года определял увеличение доля малого и среднего предпринимательства в ВВП с 22,3% до 32,5%. Реализация задач нацпроекта предполагала увеличение численности занятых почти на 6 млн человек в секторе МСП, а также рост доли экспорта субъектов МСП до 10% в общем объеме несырьевого экспорта. Расходы нацпроекта запланированы в размере 481,5 млрд руб., при этом 87% — средства федерального бюджета. Государственная поддержка развития малого и среднего бизнеса возростала по мере реализации программ и проектов. При этом проследить и оценить степень влияния выделенных и освоенных бюджетных средств на результаты невозможно. Счетная палата указывает на отсутствие объективного, полного и достоверного учета государственной поддержки МСП. Финансирование и отчетность по оказанию мер поддержки осуществляют разные органы в различных формах и по разным каналам (Минэкономразвития, Минсельхоз, Минпромторг, Фонд развития промышленности, АО «Корпорация МСП» и другие). Отсутствие сводной отчетности по исследуемому направлению бюджетных расходов не позволяет высшему органу финансового контроля провести достоверную оценку проделанной работы. Что в свою очередь влияет и на качество

планирования и эффективность самого процесса управления. «Еще лорд Кельвин более 150 лет назад отметил, что невозможно управлять тем, что нельзя измерить.» В то же время, проблематичность в формировании отчетности, как проблема администрирования управленческого процесса, не может являться аргументом при принятии решения по объемам и видам и формам финансирования.

Формирование целевых показателей: «Доля малого и среднего предпринимательства в ВВП» и «Численность занятых в сфере МСП» органами статистики осуществляется со значительным временным лагом — спустя один год и девять месяцев соответственно. По мнению Счетной Палаты достижение показателя ««Численность занятых в сфере МСП» вместо статистических данных лучше использовать данные ФНС России из единого реестра субъектов МСП, сведения которого общедоступны и размещены в сети Интернет.» [1]

Механизма поддержки МСП через микрофинансовые и гарантийные организации вызывает еще большее количество вопросов. Законодательно организационно-правовая форма этих институтов не прописана. Позиция СП, что коммерческая организационно-правовая форма РГО и МФО, целью которых получение прибыли противоречит цели их создания — обеспечить доступ малого и среднего бизнеса к финансовым ресурсам. Условия предоставления микрозаймов МФО регламентируют своими внутренними документами, данное обстоятельство также не позволяет однозначно и достоверно, адекватно сложившейся практике поддержки субъектов МСП оценить эффективность данной меры поддержки.

Суть одного из основных предложения Счетной палаты заключается в дополнении показателей эффективности использования субсидий такими, как увеличение объема производства, рост выручки, прибыли, прирост активов и другими показателями роста деловой активности.

К значимым и существенным видам поддержки следует отнести применение ставки 6,5% годовых при кредитовании субъектов МСП. Постановлением правительства «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2019–2024 годах субъектам малого и среднего предпринимательства по льготной ставке» предусмотрено кредитование малого и среднего бизнеса под 8,5%.

Помимо льготного кредитования и субсидирования главным условием развития МСП в России является спрос на производимые ими товары и услуги. В этом направлении можно отметить успешную деятельность АО «Корпорация МСП» по увеличению доли закупок у предприятий малого и среднего бизнеса, которые за период с 2016 по 2018 год выросли с 1,5 трлн до 3,2 трлн руб.

В условиях ограничительных мер, связанных с распространением коронавируса, поддержка субъектов МСП, ее виды, формы, объемы стали одной из сложнейших управленческих задач, требующей оперативного тактического решения для значительной доли государств в мире. В условиях

бюджетных ограничений все чаще высказывалось мнение о дифференцированном подходе к мерам бюджетного финансирования.

В этой части МВФ в докладе «COVID-19 и неудачи малого и среднего предпринимательства (МСП)» на основе исследования влияния пандемии на базовый сектор экономик различных стран, а также оценке эффективности мер господдержки в 17 странах, подтверждают, что COVID-19 приведет значительное количество малых и средних компаний к банкротству. По расчетам аналитиков при отсутствии мер поддержки число банкротств может вырасти вдвое (на 8,8 процентного пункта). Это может привести к ликвидации 3,1% рабочих мест. В рамках исследования проведен анализ эффекта распределения господдержки. Компании МСП разделены на три группы в зависимости от их финансового состояния: «компании-призраки» (закроются вне зависимости от потрясений COVID-19), «жизнеспособные» (потерпят крах только из-за коронакризиса) и «устойчивые» (способны самостоятельно справиться с потрясениями). Результаты показывают, что при сплошной поддержке основную часть средств получают компании, которые в ней не нуждаются. Так, при затратах на зарплатные субсидии в 1,8% ВВП на «устойчивые» компании пришлось 1,5% ВВП, тогда как на поддержку «жизнеспособных» компаний было направлено лишь 0,2% ВВП. Еще 0,1% ВВП получили «компании-призраки», которые закроются при прекращении поддержки, а сохраненные при этом рабочие места будут утрачены. Аналитики Всемирного банка предлагают для снижения величины неэффективных расходов меры поддержки оказывать лишь «перспективным», быстрорастущим компаниям, которые будут полезны экономике на этапе восстановления. Вполне очевидно и понятно, что отраслевая специфика также должна быть учтена, как, впрочем, и региональная. Вопросы эффекта, значимость методик их определения в современных условиях экономического кризиса возрастает в силу того, что в целом сокращены и снижены доходные части бюджетов, увеличены и продолжают расти расходы, направленные на борьбу с пандемией. В тоже время у власти должно быть понимание того, что «промедление и экономия в вопросах государственной поддержки частного сектора в целом и субъектов МСП как его важнейшей части могут обернуться для государств более глубокой и продолжительной рецессией». Один из основных выводов, указанных в Дайджесте «Поддержка МСП в контексте COVID-19», подготовленного Департаментом международного и регионального сотрудничества СП РФ. (<https://ach.gov.ru/upload/pdf/Covid-19-SME.pdf>).

В публикации «Меры политики в области расходов в поддержку компаний и домашних хозяйств» Международного валютного фонда (МВФ) выделены четыре общих тезиса, касающихся мер поддержки налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19. На наш взгляд, они важны, существенны и значимы.

1. Ответные меры должны основываться на четких целях экономической политики. МВФ отмечает важность того, чтобы меры в

области расходов автоматически содействовали «осуществлению более общей цели повышения совокупного спроса».

2. Странам следует устанавливать приоритетность мер, согласующихся с их среднесрочными потребностями развития. Например, в странах со слабыми программами социальной защиты кризис может способствовать их укреплению, как в контексте расширения охвата, так и в вопросах увеличения размера пособий.

3. Адресный охват конкретных домашних хозяйств и компаний мерами поддержки требует продуманного принятия компромиссных решений. Адресные меры позволят поддержать наиболее пострадавшие области при определенном объеме расходов и способствовать повышению совокупного спроса. Вместе с тем, МВФ отмечает, что при использовании адресных мер «можно невольно изолировать часть лиц, нуждающихся в поддержке, особенно в случае низкого административного потенциала, а их планирование и внедрение может требовать больше времени».

4. Меры политики должны быть согласованы с существующей инфраструктурой с целью ускорить их задействование. (Дайджест. Поддержка МСП в контексте COVID-19)

Особенности субъектов малого предпринимательства аграрного сектора, а также образ и деятельность сельского населения со специфичными общественными функциями являются предметом особого научного исследования. Выделение МФХ как отдельного объекта государственного регулирования в рамках ПНП «Развитие АПК» было оправдано и обоснованно и потому сохранено во всех действующих государственных Программах по развитию сельского хозяйства. МФХ - это крестьянские (фермерские) хозяйства, сельскохозяйственные потребительские кооперативы, а также личные подсобные хозяйства населения). С 2013 года начинающим фермерам выделяют гранты, в частности, на развитие семейных животноводческих ферм, а сельскохозяйственным потребительским кооперативам - гранты для «развития материально-технической базы».

По данным Росстата, на 1 января 2018 года в России было 205 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств и 5608 сельскохозяйственных потребительских кооперативов, сообщили в Минсельхозе. При этом, по данным Всероссийской сельхозпереписи 2016 года, фактически осуществляют деятельность только 62% от общего количества хозяйств, около 11% хозяйств входят в сельхозкооперативы. С каждым годом, отмечает Счетная палата, число крестьянских (фермерских) хозяйств сокращается: они меняют организационно-правовую форму (перерегистрируются в ООО, переходят в личные подсобные хозяйства), становятся частью крупных агрохолдингов, просто прекращают свою деятельность. Но при этом доля ферм в общем объеме производства сельхозпродукции, наоборот, увеличивается, указывает Счетная палата. В 2013 году вклад крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей равнялся 8,9%, в 2017-м — уже 12,7%. Рост объемов, на наш взгляд, является одним из значимых показателей для развития как самой

отрасли, так и требует более тщательного изучения специфичной организационно—правовой формы. Уникальность отрасли, которая требует ее изучения и оценку не только узко экономических показателей по схеме «затраты-эффект», предполагает необходимость особого подхода к оценке социальных, экологических, политических последствий и результатов. Основным инструментом поддержки — межбюджетные трансферты: из федерального бюджета, которые направляются регионам в форме субсидий. Финансовые ресурсы направляются на софинансирование расходных обязательств, связанных с возмещением затрат и финансового обеспечения расходов сельхозпроизводителей. С 2017 года поддержка «малых форм хозяйствования» осуществляется в рамках единой субсидии, выделяемой на финансирование отрасли. В федеральном бюджете заложены средства «на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития АПК».

С января 2016 года по ноябрь 2018-го на поддержку фермеров и других малых форм хозяйствования в целом было выделено 58,6 млрд руб., из них более 25,4 млрд руб. были предоставлены в виде грантов, следует из отчета Счетной палаты.

Гранты выделяются фермерам на конкурсной основе по решению региональных конкурсных комиссий. Начинаящий фермер может получить максимальный грант в размере 3 млн руб., семейная животноводческая ферма — 30 млн руб., кооператив — 70 млн руб., уточнили в Минсельхозе. Но как выяснилось в ходе проверки, число фермеров, получивших поддержку, оказалось незначительным. В 2016 году этими мерами воспользовались 2,1% от общего числа фермерских хозяйств и индивидуальных предпринимателей, в 2017-м — только 1,6%.

Объемы финансирования определяются не потребностями отрасли для достижения существенного эффекта, оцениваемого целевыми показателями, или релевантностью по отношению к количеству потенциальных получателей, а лимитами бюджетных ассигнований, предусмотренных законом о бюджете на финансирование госпрограммы. Именно этим объясняется тот факт, что поддержку получают не все фермеры. Например, в 2016 году на грантовую поддержку фермерских хозяйств было направлено около 7,3 млрд руб., а для кооперативов — около 900 млн руб. При этом, по ведомственной отчетности минсельхоза РФ на тот момент в России было зарегистрировано 215 тыс. фермерских хозяйств и 6293 сельхозкооператива. В силу этого гранты удалось выделить только 2% хозяйств и около 3% кооперативов. Тогда 3665 начинающих фермеров получили в среднем по 1,3 млн руб. на хозяйство, 870 семейных ферм — по 5,2 млн руб., а 165 кооперативов — по 7,7 млн руб.

В результате проведенной проверки эффективности использования бюджетных средств, направленных с января 2016 года по ноябрь 2018-го малым формам хозяйствования в рамках госпрограммы развития сельского хозяйства, Счетная палата признала неэффективной поддержку «малых форм хозяйствования» в АПК.

Несмотря на сформированную нормативно-правовую базу, которая регламентирует цели и условия предоставления господдержки как на федеральном, так и на региональном уровне, существуют «системные недостатки», констатирует в своем отчете аудитор Счетной палаты Алексей Каульбарс. Он приходит к выводу, что в госпрограмме нет системной оценки, насколько результативны предоставляемые субсидии, а размеры грантов и подходы к направлениям их использования меняются практически ежегодно. Например, в 2018 году целевые показатели госпрограммой развития сельского хозяйства не были предусмотрены, а эффективность использования субсидий оценивалась по показателям, определенным в соглашении между Минсельхозом и регионами. Т.е. согласно правил администрирования расходов данные показатели должны были быть прописаны, единые по всей России, и самим проверяющим органам было бы достаточно на основе фиксации индикаторов сделать вывод о достижении эффекта. На первый взгляд, соблюдение принципов SMART-цели предполагает и определение конкретной цели, измеримость, уточнение временного лага и т. д... В этой части отсутствие изначально выше перечисленных характеристик действительно не всегда позволяет провести соответствующую оценку. Но в данном случае вопросы эти должны направляться к органам исполнительной власти субъектов, поскольку само Соглашение в рамках которого проводится финансирование выделение средств из федерального бюджета предусмотрено «на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития АПК». В силу этого региональный орган власти и должен определить эти показатели, а насколько они соответствуют современному состоянию развития МФХ в субъекте, и насколько предусмотренные меры и мероприятия чувствительны и коррелируют с целевыми показателями это относится к полномочиям соответствующих контрольно-надзорных органов власти, в т.ч. и Счетная палата, и федеральный орган, как администратор этих видов расходов.

Результатом вышеуказанной проверки явилось наличие системных нарушений, связанных с несоблюдением порядка предоставления межбюджетных трансфертов. Указывается и на отсутствие надлежащего контроля со стороны Минсельхоза за использованием регионами бюджетных средств. Счетная палата указывает «формальное» представление регионами отчетности о достижении показателей результативности использования субсидий.

«Учитывая, что доля произведенной ими продукции составила, например, в 2017 году 0,6% от общего объема произведенной сельхозпродукции малых форм хозяйствования, меры господдержки пока не оказали существенного влияния на их развитие», — констатировал аудитор Каульбарс. Более того, некоторые малые сельхозпроизводители, которые получали поддержку, существенно сократили объемы производства. Например, в Ставропольском крае отдельные получатели грантов на развитие семейных животноводческих ферм сократили в 2017 году объем

производства продукции по сравнению с 2015-м в 2,2–9,8 раза, в Башкирии — в 1,2–5,5 раза.

После того как гранты фермерам стали выделяться из средств «единой» субсидии, Минсельхоз рекомендовал направить на поддержку фермерских хозяйств и сельхозкооперативов не менее 20% средств федерального бюджета «единой» субсидии. В 2017 году это было 23% общих средств субсидии — 8,9 млрд руб. Число фермеров, получивших поддержку, в 2017 сократилось по сравнению с предыдущим годом, но средний размер грантовой поддержки увеличился. В Минсельхозе снижение числа получателей грантов объясняют в первую очередь тем, что фермеры реализовывали более капиталоемкие проекты не только по производству продукции, но и по ее последующей переработке, «что требует дополнительных вложений». В 2018 году на гранты фермерам и сельхозкооперативам было направлено 11 млрд руб., или 28,2% средств «единой» субсидии. Поддержку получили 2353 начинающих фермера (средний размер гранта составил 2,06 млн руб.), 716 семейных фермы (7,75 млн руб.) и 214 кооператива (15,51 млн руб.).

При этом позиция самих крупных стейкхолдеров- получателей этого вида субсидий заключается в том, что именно гранты являются единственной эффективной и доступной формой поддержки, для фермеров. Так например, владелец истринской сыроварни «Русский пармезан» Олег Сирота. подчеркивает, что для получения гранта нужен минимум документов. «Русский пармезан» в виде грантов в 2016 году получил 18 млн руб., что позволило запустить коровник на 100 голов. Проблема, по словам Сироты, заключается в нехватке средств: есть регионы, где один грант разыгрывается на 100 фермерских хозяйств, где-то с фермеров «требуют откаты». В «благополучном» Подмосковье ситуация другая, отмечает владелец «Русского пармезана»: около 50% подавших заявки хозяйств получают гранты, «если в первый год не получил, то получишь на следующий».

Понимание того, что наличие большого комплекса проблем в процессе развития этих эффективных адекватных адаптивных организационно-правовых форм аграрного сектора, к которым относятся как вопросы, связанные с существующими барьерами в развитии субъектов малого предпринимательства вообще, так и с более «чувствительным» влиянием ценового диспаритета в АПК, неравных, сложных условиях доступности кредитных средств, низкой доле участия в инвестиционных проектах, а также неравные условия в использовании мер прямой поддержки для малых форм хозяйствования по госпрограмме и субъектов предпринимательства, низкий уровень развития контрактных форм в системе экономического взаимодействия, слабое развитие социального предпринимательства, все это в совокупности актуализирует сохранение приоритетного направления экономической политики страны - создание условий для активного развития малого и среднего предпринимательства на селе.

Существует также мнение, точнее позиция, основанная на различного рода научных исследованиях, что «меры государства по пересмотру аграрной

политики (земельная реформа, чековая приватизация, раздача земельных паев, законодательство об ЛПХ и крестьянских (фермерских) хозяйствах), равно как и наука в своих предложениях по созданию на селе локальной экономики, новых рабочих мест, преобразованию ЛПХ в товарные хозяйства и диверсификации сельской занятости, в действительности продолжают способствовать сложившемуся по итогам коллективизации положению вещей. Если сельское развитие понимается как участие экономически активных хозяев, их сообществ и территориального самоуправления в жизни села и решении вопросов местного значения, то как можно возродить село без возвращения и признания этих самых экономически активных хозяев [5].

В Программу комплексного развития сельских территорий на период 2020-2025 г.» в общий объем финансирования заложено около 2,3 трлн руб., из них один трлн руб. из средств федерального бюджета. Ключевыми целями программы обозначены: сохранение численности сельского населения от общей численности страны не менее 25,3 %; достижение соотношения среднемесячных зарплат сельского жителя от городского до 80 %; повышение общей доли площади благоустроенных жилых строений до 50 % [1].

В проектную часть развития сельских территорий вошли: развитие жилищного строительства дорог; содействие занятости населения; развитие инженерной и транспортной инфраструктур; благоустройство.

Процессная часть включает три ведомственные целевые программы: обеспечение государственного мониторинга сельских территорий; аналитическая и информационная поддержка комплексного развития сельских территорий; современный облик сельских территорий.

Основные причины низкой эффективности реализации программных мероприятий: «не отработана последовательность и организационно-экономический механизм реализации и финансирования мероприятий».

Деградация «сельского образа жизни» на селе продолжает быть, происходит деформация отраслей структуры занятости и усиление ее моноотраслевого характера [3]. Этими и другими причинами обусловлена неудовлетворенность многих селян современной аграрной реформой. Для многих сельских поселений характерны особенности роста бедности, возрастает численность малоимущего населения как из числа работающих, так и из числа нетрудоспособных, высока доля безработных сельской молодежи, которая является наиболее уязвимой группой на рынке труда.

Несмотря на повышение размера материнского капитала, который был одним из драйверов деторождаемости на селе, российское село в последнее время впервые уступает городу. Эта тревожная ситуация заслуживает пристального внимания со стороны государственных органов власти о необходимости принимать кардинальные меры.

При этом наличие колоссальной дифференциации по региональному сельскому развитию среди субъектов РФ актуализирует потребность в разработке методологических основ оценки эффективности организационно-

социально-экономического механизма регулирования процессом сельского развития, как базисной основы человеческого развития страны.

Анализ действующей практики реализации государственных проектов и программ позволяет сделать вывод о значимости регуляторных рисков, возникающих при реализации программных мероприятий в результате низкой эффективности контрактной системы.

По результатам мониторинга за 2019 год, проведенного аудиторами Счетной палаты, выявлены нерешенные проблемы при проведении госзакупок. К ним относятся: «отказ от качественных критериев эффективности процедур в пользу количественных и невысокий уровень конкуренции». Барьером для развития контрактной системы аудиторы назвали негибкое и часто меняющееся законодательство. С 2013 года поправки вносились 66 раз, только в 2019-м ФЗ-44 изменялся восемь раз и в его развитие были приняты 55 подзаконных актов. Принятые в 2019 году поправки направлены на упрощение контрактации для реализации нацпроектов, но мониторинг реализации нацпроектов показал, что риски недостижения результатов по ним связаны в том числе с несовершенством контрактной системы. Речь идет о затяжных процедурах, позднем заключении контрактов и нарушении их условий. На региональном уровне риски усугубляет низкая квалификация кадров, работающих с закупочной документацией.

На закупки государства (ФЗ-44) и госкомпаний (ФЗ-223) в 2014—2019 годах пришлась примерно треть российского ВВП. В 2019-м общий объем контрактов составил 31,6 трлн руб., или 29% ВВП. В предыдущие годы удельный вес закупок был еще больше: 30% — в 2018-м, 31% — в 2017-м и 34% — в 2016 году (это максимум за шесть лет).

Для сравнения, в странах ОЭСР доля закупок составляет 12% ВВП, ЕС — 18–20%. По словам аудитора Алексея Каульбарса, весомая доля госзакупок в российском ВВП свидетельствует о значительном влиянии государства на совокупный спрос продукции и «больших потенциальных возможностях для его стимулирования». При этом, по его словам, потенциал закупок не раскрыт — «создать эффективную систему регулирования всего “жизненного” цикла закупок так и не удалось».

Аудиторы считают, что регуляторы не учитывают интересы участников закупок: для госорганов эффективной считается закупка при высоких показателях конкуренции, тогда как для участников — качество товара и выполненный в срок контракт. При этом де-факто показатели уровня конкуренции существенно не изменились, хотя и достигли максимального значения в 2019 году: 3,12 заявки на один лот против 2,94 в 2018-м. Среди способов закупок продолжает усиливаться крен в сторону аукционов: 77% в 2019 году против 66% и 69% в предыдущие два года. Рост общего объема закупок (7,6 трлн и 8,1 трлн руб. в 2018—2019 годах) сопровождается их укрупнением и снижением числа поставщиков. Сохраняется существенная доля закупок у единственного поставщика: сумма таких контрактов выросла на 11,5% и составила 1,7 трлн руб. При этом рост доли таких

неконкурентных закупок (76%) обеспечивают несостоявшиеся конкурентные процедуры из-за подачи только одной заявки на лот (65% случаев). В целом же несостоявшимися в 2019 году признаны 59% закупок (41% в 2018-м).

Эксперты Высшей школы экономики неоднократно указывали, что высокие показатели несостоявшихся закупок свидетельствуют об отсутствии реальной конкуренции на ряде рынков, а негибкость законодательства о госзакупках стимулирует добросовестных участников рынка симулировать конкуренцию, в том числе привлекать к торгам подставных участников.

Литература

1. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. N 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/12154854>
2. Российский статистический ежегодник – 2005. Госкомстат РФ, 2005, с.444.
3. Статистическая информация по малому предпринимательству России (по субъектам Российской Федерации)// Ресурсный центр малого предпринимательства. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rcsme.ru/>.
4. Афанасьева Н. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в Свердловской области. Режим доступа: <https://ufirms.ru/articles/investment/gosudarstvennaya-podderzhkamalogo-i-s.html>
5. Барсукова С.Ю. Неформальные способы реализации формальных намерений, Или как реализуется Приоритетный национальный проект «Развитие АПК»: Препринт WP4/2007/02. – М.: ГУ ВШЭ, 2007. – 56 с.
6. Дорджиева О. Б., Болдырева Э.Б. Реализация мероприятий государственной семейной политики по пропаганде семейных ценностей и общественного престижа семейного образа жизни в Республике Калмыкия // Социальная динамика населения и устойчивое развитие. Сборник тезисов III Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова – 2020. – С. 74-77.
7. Дорджиева О. Б., Дорджиева Б. В. Устойчивое сельское развитие: теория и практика. – федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Калмыцкий государственный университет имени ББ Городовикова», 2017.
8. Никонов И. А., Корунов С. М. «Влияние пандемии коронавируса на малый и средний бизнес»// Дайджест. Поддержка МСП в контексте COVID-19. Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/msp_covid_19.html

9. Пациорковский В.В. «Причины бедности в сельских сообществах»// ВИАПИ Международная научно-практическая конференция «Бедность сельского населения России: генезис, пути преодоления, прогноз»//19-20 окт.2020г
- 10.Перчян А.Б. Государственная поддержка развития малого и среднего бизнеса // «Малый бизнес», Приложение № 98 от 07.06.2019
- 11.Серова Е.В., Шик О.В. Национальный проект «Развитие АПК»: состояние и перспективы // Национальные проекты. 2007. № 1. с.70.
- 12.Интервью А.Гордеева РИА-Новости (<http://www.rian.ru/interview/20070424/64301500.html>)
- 13.Оболенцев И. Сельское хозяйство России // Промышленник России. 2007. № 1, с.8.
- 14.Выступление А.Гордеева в Оренбургской области («Крестьянские ведомости» от 24 марта 2007 г.).
- 15.DairyNews.ru
<https://www.dairynews.ru/news/schetnaya-palata-priznala-neeftivnoy-podderzhku.html> 17.12.2019г., 22.04.2019г.// дата обращения 20.11.2020г.
- 16.Дайджест. «Поддержка МСП в контексте COVID-19»// Департамент международного и регионального сотрудничества СП РФ. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/pdf/Covid-19-SME>
- 17.Карта самочувствия бизнеса Смартека АСИ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://smarteka.com/solution/map>
- 18.Платформа обмена практиками устойчивого развития
Режим доступа: <https://smarteka.com/solution/map>
- 19.Центр Правовой Поддержки Малого и Среднего бизнеса [Электронный ресурс]. Режим доступа: ek-biz.ru>centr_pravovojj_podderzhki_malogo

Глава 2. Оценка эффективности действующих программ в сфере здравоохранения

2.1. Нормативно-правовое обеспечение государственной политики в сфере здравоохранения

В условиях правового государства реализация государственной политики в области здравоохранения возможна лишь посредством разработки и принятия законодательных актов как федерального уровня, так и субъектов Российской Федерации. В настоящее время в субъектах Российской Федерации принято около 250 законов и других нормативных правовых актов в области здравоохранения. Однако на региональном уровне пока остается недопонимание тех возможностей в части законодательного регулирования, которые предоставила субъектам Российской Федерации Конституция Российской Федерации [1].

Главной целью социальной политики Российской Федерации, в том числе Республики Калмыкия как одного из ее субъектов, в сфере здравоохранения является улучшение качества и обеспечение доступности медицинской помощи населению республики, в том числе высокотехнологичной и специализированной[2].

Основным нормативным правовым актом в настоящее время, регулирующим отношения в сфере охраны здоровья, является Федеральный закон № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Целью данного федерального закона является обеспечение функционирования механизма четкого выполнения возложенных полномочий органами государственной власти всех уровней, ответственности медицинских организаций, гарантированности реализации прав граждан в сфере охраны здоровья[3].

Одной из основных задач, которую решает система регионального здравоохранения России, заключается в оказании гражданам первичной медпомощи, а также отдельных узкоспециализированных видов. Помимо этого, региональным органам управления медицинской сферы, исходя из ключевых сфер их деятельности, необходимо осуществлять следующие направления (рис. 1).

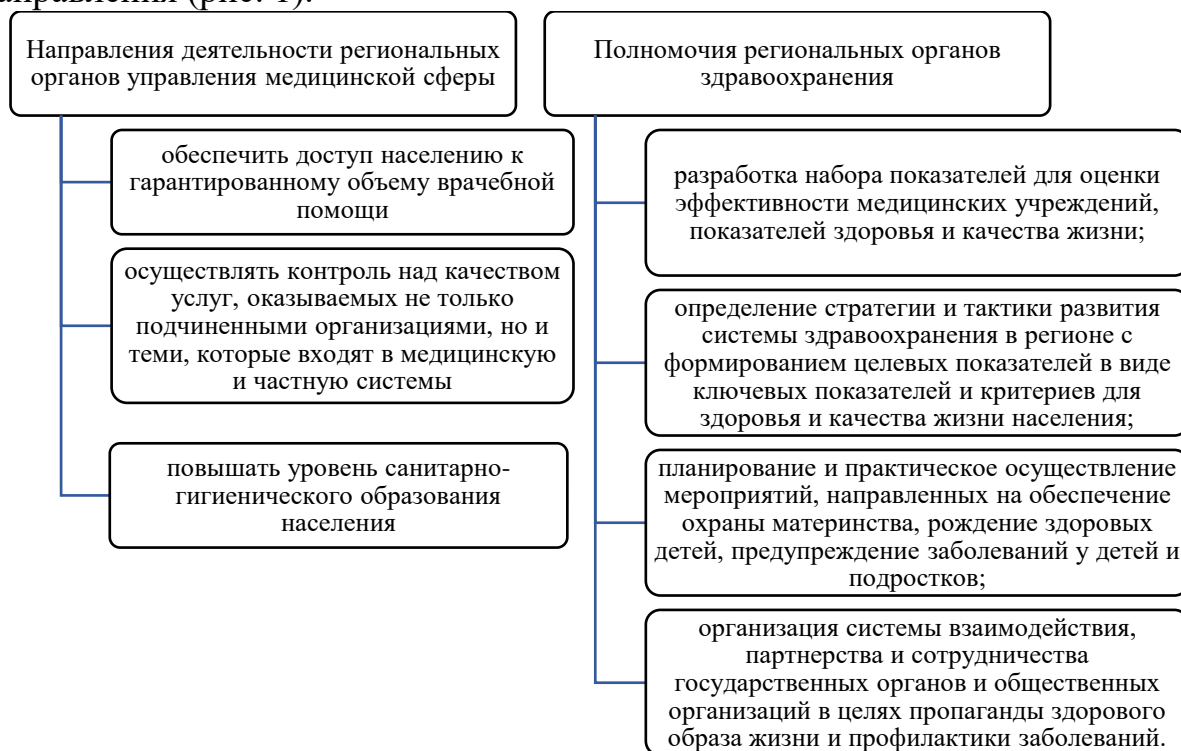


Рисунок 1. Направления деятельности и полномочия региональных органов управления медицинской сферы

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения несут ответственность за контроль соблюдения законодательства Российской Федерации в области здравоохранения органами местного самоуправления, за соблюдением на территории муниципальных образований государственных социальных, стандартов

качества медицинской помощи, а также достоверность медицинской статистики и отчетности.

В дополнение к органам здравоохранения субъектов Российской Федерации региональная система здравоохранения субъектов Российской Федерации включает региональные медицинские организации, основные средства которых находятся в государственной собственности.

Функции по выработке государственной политики Республики Калмыкия, нормативному правовому регулированию, управлению государственным имуществом, контролю, оказанию государственных услуг в сфере здравоохранения в рамках своих полномочий на территории Республики Калмыкия осуществляет профильный орган исполнительной власти - Министерство здравоохранения Республики Калмыкия (далее – Минздрав РК). В рамках своей деятельности Минздрав РК выступает главным распорядителем бюджетных средств республиканского бюджета и Учредителем бюджетных и автономных учреждений здравоохранения. В структуре здравоохранения региона на конец 2019 г. функционировало 33 учреждения. В перечень медицинских организаций, осуществляющих свою деятельность в рамках территориальной программы государственных гарантий, входит 44 организации: 33 учреждения, подведомственные Минздраву РК, 3 - федеральной собственности, 8 частных медицинских организаций. С 2013 г. в республике для оптимального распределения медицинских мощностей (современной медицинской техники и лабораторного оборудования, медицинских кадров разных профилей и специальностей) создана трехуровневая система оказания медицинской помощи, в том числе в стационарном сегменте (рис. 2).

Специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь сосредоточена преимущественно в 3 межмуниципальных и 6 специализированных центрах второго уровня (профили: онкологический, наркологический, противотуберкулезный, психоневрологический, специализированных видов медицинской помощи) и 3 региональных

Система оказания медицинской помощи населению в общей сети Республики Калмыкия

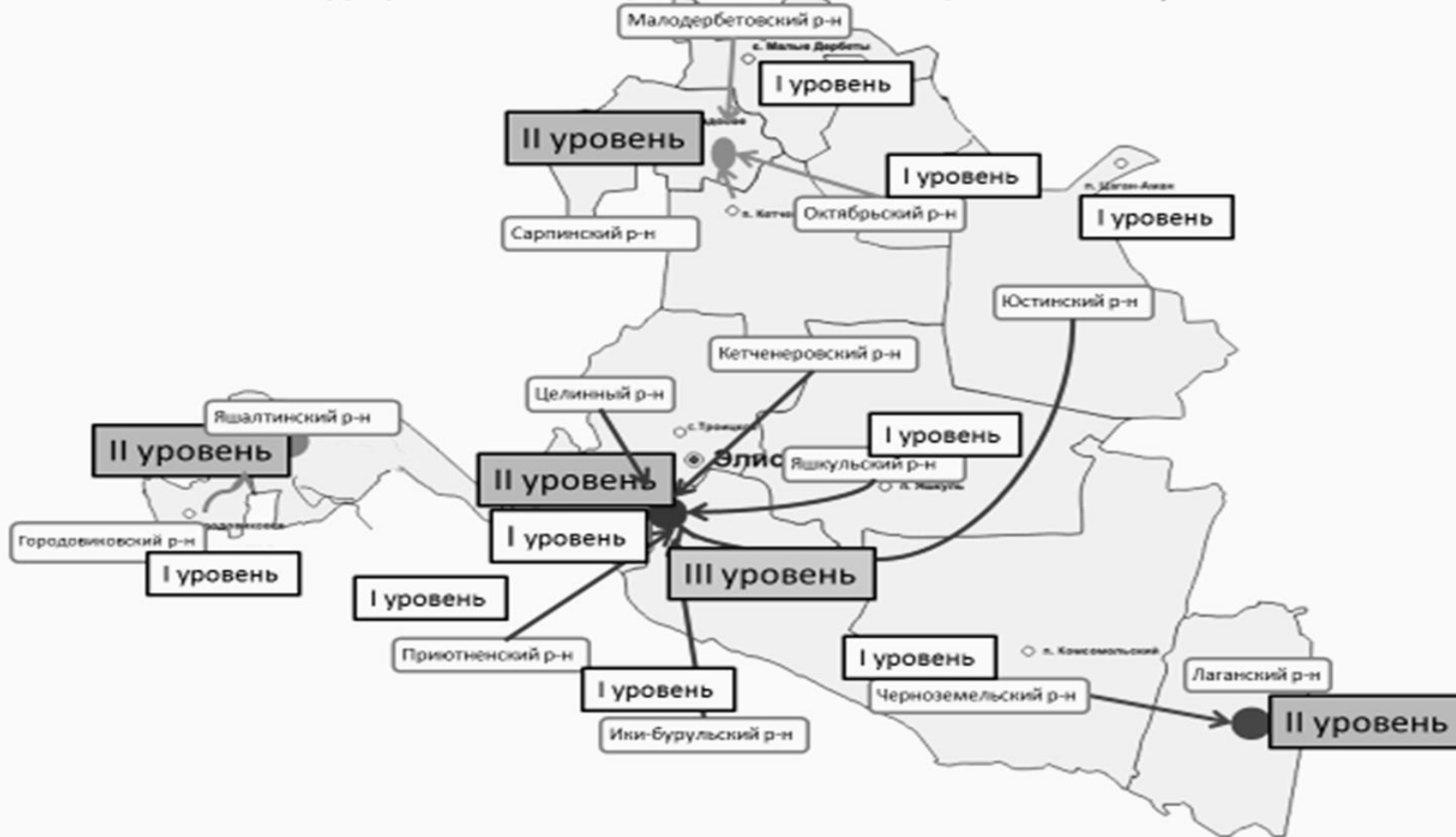


Рисунок 2. Система оказания медицинской помощи населению в общей сети Республики Калмыкия

специализированных центрах третьего уровня, оказывающих, в том числе, высокотехнологичную медицинскую помощь по всем основным профилям.

Впервые, наряду с первичным и региональным (третьим) уровнями, внедрен второй – межмуниципальный, межрайонный уровень, который позволяет оказывать специализированную помощь высоких квалификаций и качества при жизнеугрожающих состояниях (остром коронарном синдроме, инфаркте миокарда, инсультах, тяжелых травмах, комах и др.). За счет правильного размещения на территории региона медицинских центров второго уровня сокращается доставка пациентов и эффективно снижается смертность от всех основных причин.

Реализация государственной политики в Республике Калмыкия в сфере здравоохранения осуществляется на основании Постановления Правительства Республики Калмыкия от 7 декабря 2018 года № 372 О государственной программе Республики Калмыкия «Развитие здравоохранения Республики Калмыкия».

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О Национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» на основании национального проекта «Здравоохранение» профильным министерством республики были разработаны 6 паспортов регионального сегмента федерального проекта, в республике утверждены 3 региональные программы в сфере здравоохранения (рис. 3).

Региональная система здравоохранения является одним из важных элементов общей социальной инфраструктуры региона и должна адекватно взаимодействовать с общим механизмом регулирования социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, разделяя с ним общие цели, приоритеты, методологические, институциональные и структурно-функциональные особенности.

Подпрограммы	Региональные паспорта	Программно-целевые инструменты программы
<ul style="list-style-type: none"> • Подпрограмма 1. Совершенствование оказания медицинской помощи, включая профилактику заболеваний и формирование здорового образа жизни. • Подпрограмма 2. Развитие кадровых ресурсов в здравоохранении. • Подпрограмма 3. Информационные технологии и управление развитием отрасли. • Подпрограмма 4. Организация обязательного медицинского страхования на территории Республики Калмыкия. • Подпрограмма 5. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1. Развитие первичной медико-санитарной помощи; • 2. Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями; • 3. Борьба с онкологическими заболеваниями; • 4. Программа развития детского здравоохранения Республики Калмыкия, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям; • 5. Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами; • 6. Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ). 	<ul style="list-style-type: none"> • Региональная программа "Развитие детского здравоохранения Республики Калмыкия, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям", утвержденная постановлением Правительства Республики Калмыкия от 13 июня 2019 г. N 166; • Региональная программа "Борьба с онкологическими заболеваниями", утвержденная постановлением Правительства Республики Калмыкия от 24 июня 2019 г. N 178; • Региональная программа "Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями", утвержденная постановлением Правительства Республики Калмыкия от 24 июня 2019 г. N 179

Рисунок 3. Перечень подпрограмм государственной программы Республики Калмыкия «Развитие здравоохранения Республики Калмыкия»

2.2. Диагностика текущего состояния и анализ эффективности здравоохранения в регионе

Приоритетами развития здравоохранения в Республике Калмыкия являются повышение доступности и качества медицинской помощи населению, сохранение и улучшение здоровья, увеличение продолжительности жизни, снижение смертности по управляемым причинам.

Динамика ключевых показателей развития сферы здравоохранения Республики Калмыкия и России за 2015-2019 гг. определена на основании официальных статистических данных и приведена на рис. 4-9.

Показатели смертности позволяют оценить уровень развития и эффективность медицинской помощи (первичной медико-санитарной, специализированной, в том числе высокотехнологичной, скорой) в случае уже наступившего заболевания. Общая смертность населения от всех причин в республике по итогам 2019 года составила 9,4 на 1000 населения, что ниже, чем по РФ на 23,6 %. По смертности населения в трудоспособном возрасте республика в 2018 году стоит на 10 месте в рейтинге регионов России (в 2017 году – 12 место). Одной из основных проблем демографического развития

республики, как было отмечено ранее, является смертность населения в трудоспособном возрасте.

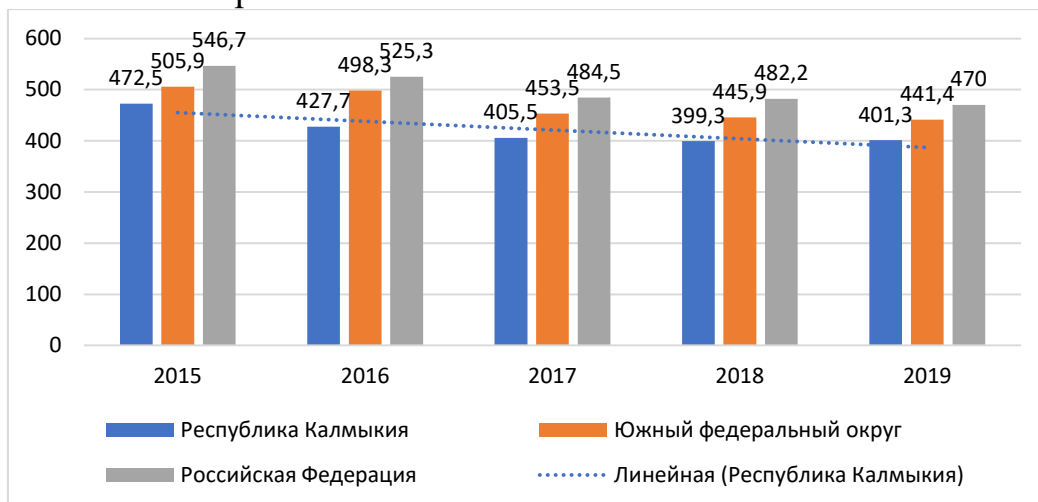


Рисунок 4. Смертность населения трудоспособного возраста (случаев на 100 тыс. населения)

В Республике Калмыкия показатель смертности от болезней системы кровообращения стабильно снижается. (рис.5). Так, за 2019 г. показатель составил 395,4 на 100 тыс. населения, что на 3,9% ниже уровня 2018 года и остается ниже планового значения, установленного государственной программой «Развитие здравоохранения в Республике Калмыкия».

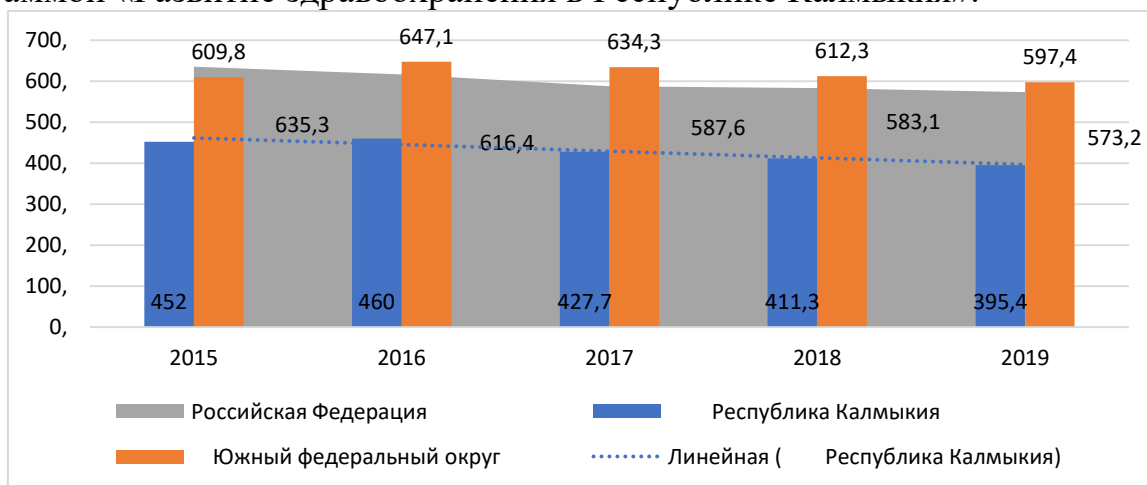


Рисунок 5. Смертность от болезней системы кровообращения (случаев на 100 тыс. населения)

По данным Росстата в 2019 году показатель смертности от новообразований по республике составил 168,1 на 100 тыс. населения, что ниже аналогичного периода 2017 года на 10,8 %, но выше аналогичного периода 2018 года на 5,9%. При этом, прирост значения показателя в целом по России составил 0,2%, по Южному федеральному округу произошло сокращение значения показателя на 1,9%.

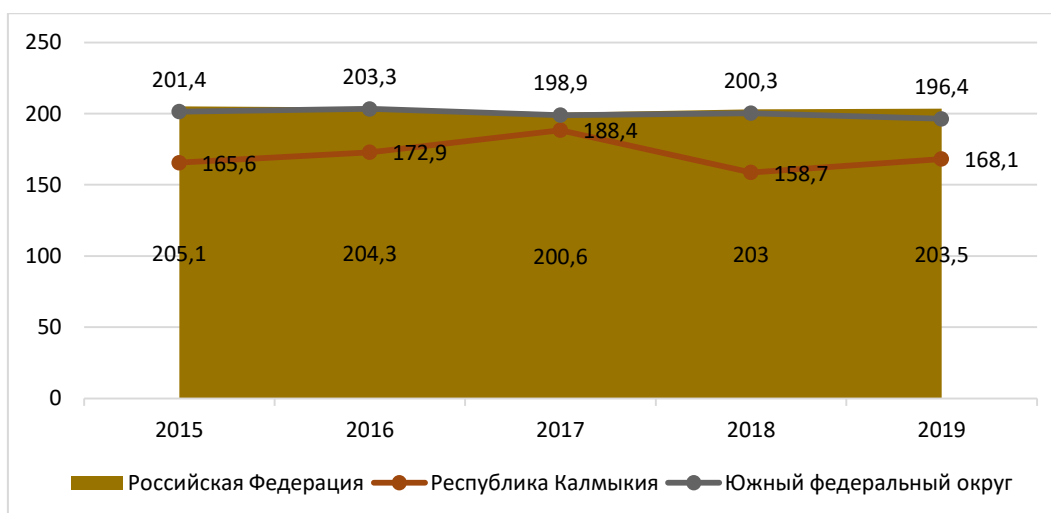


Рисунок 6. Смертность от новообразований, в том числе от злокачественных (случаев на 100 тыс. населения)

Показатель младенческой смертности (далее МС) за последние три года имеет неустойчивую тенденцию. В 2018 году показатель младенческой смертности снизился на 4,6 % (с 6,5 на 1000 родившихся живыми в 2016 г. до 6,2 в 2018г.) (рис. 7).

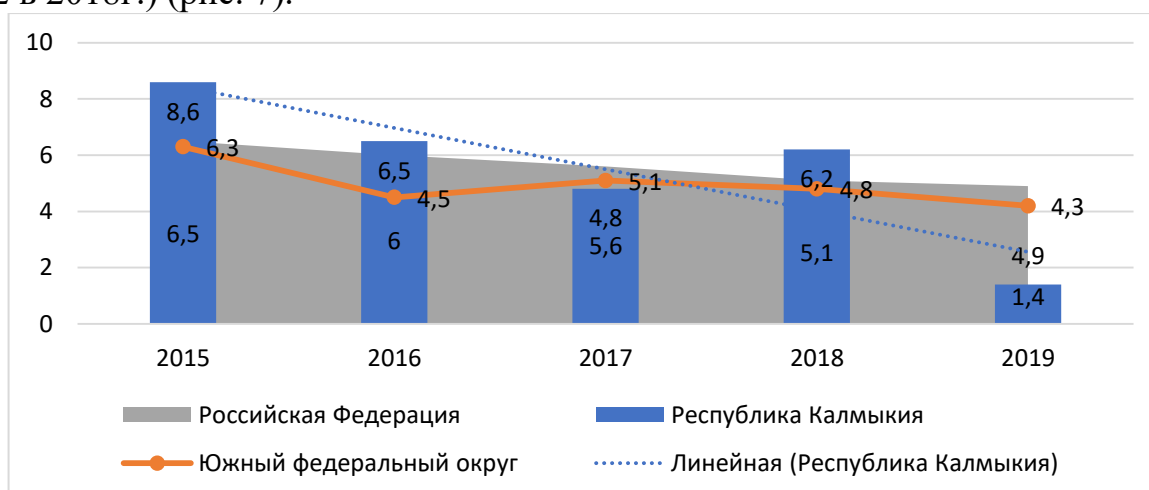


Рисунок 7. Младенческая смертность (случаев на 1000 родившихся живыми)

Показатели заболеваемости позволяют оценить уровень развития системы профилактики и предотвращения заболеваний, ориентированность системы здравоохранения на охрану здоровья жителей. Эффективность работы данного сектора в наибольшей степени обеспечивает увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни населения.

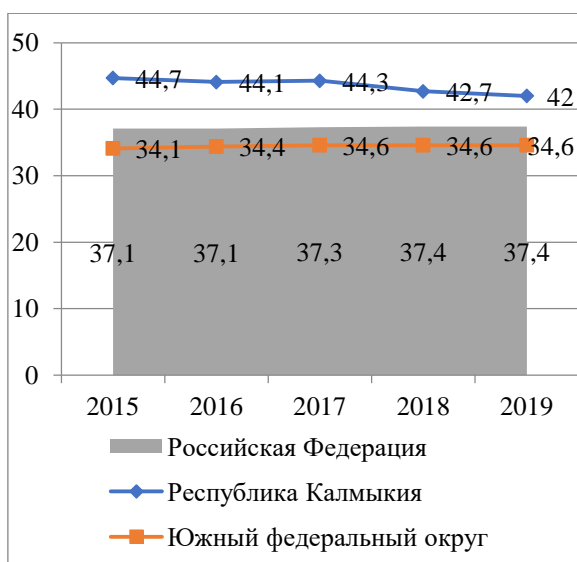
Показатели общей заболеваемости всего населения Республики Калмыкия значительно ниже общероссийского, так в 2018 году было зарегистрировано пациентов с диагнозом, установленным впервые в жизни на 1000 человек населения - 685,8, в 2019 году значение показателя увеличилось и составило 743,6 (показатель общей заболеваемости населения в Российской Федерации в 2018 году составил 782,1 на 1000 населения). Высокотехнологичная медицинская помощь относится к наиболее эффективным видам медицинской помощи, приводящим к существенному и

стойкому улучшению состояния здоровья, качества жизни пациентов. Одной из основных целей государственной политики в области охраны здоровья граждан является повышение доступности для населения дорогостоящей высокотехнологичной медицинской помощи. Высокотехнологичная медицинская помощь подразделяется на включенную в базовую программу обязательного медицинского страхования и не включенную в базовую программу обязательного медицинского страхования. Высокотехнологичная медицинская помощь, не включенная в базовую программу обязательного медицинского страхования жителям республики оказывается в основном в федеральных медицинских организациях. С 2018 года данную медицинскую помощь оказывают на базе БУ РК "Республиканская больница им. П.П. Жемчуева" по профилям: сердечно-сосудистая хирургия, нейрохирургия, эндокринология, травматология и ортопедия (рис. 8). Порядок финансового обеспечения ВМП, не включенной в базовую Программу ОМС и Порядок формирования перечня медицинских организаций, оказывающих высокотехнологичную медицинскую помощь, не включенную в базовую Программу ОМС, утверждены Постановлением Правительства Республики Калмыкия от 10.10.2017г. № 346.

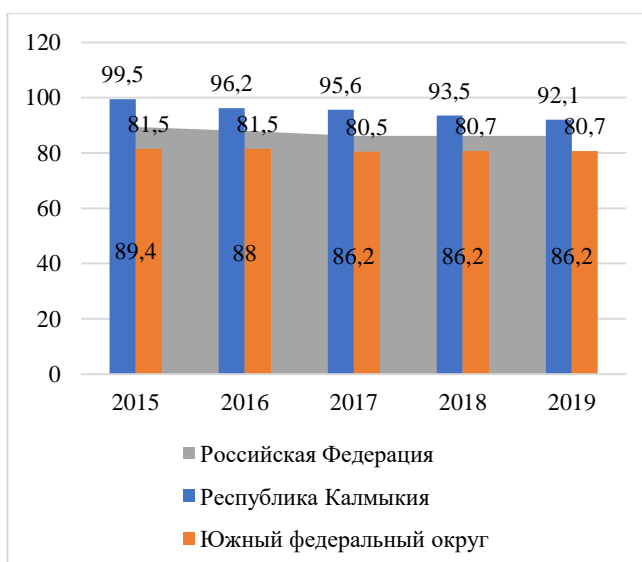


Рисунок 8. Высокотехнологичная медицинская помощь, оказанная жителям Республики Калмыкия

Обеспеченность врачами и средними медицинскими работниками в республике на 10 000 населения в рассматриваемом периоде при устойчивом превышении среднероссийских и окружного значений сокращается (рис. 9).



Врачи



Средний медицинский персонал

Рисунок 9. Обеспечение населения врачами и средним медицинским персоналом различных специальностей на 10 000 чел.[5]

Так по состоянию на 01.01.2020 года врачебный персонал составляет 42,0 ед. на 10 000 населения, снижение показателя составило 1,6 пп. в сравнении с 2019 годом, средний медицинский персонал – 92,1 ед. на 10 000 населения, снижение составило 1,5 п.п. Обеспеченность населения республики врачами уменьшилась, но в целом остается стабильным, выше среднероссийского показателя и показателя по Южному Федеральному округу.

В медицинских организациях республики 217 вакансии врачей, в том числе в сельской местности - 93, среднего медицинского персонала - 122, в том числе в сельской местности - 40.

За последние три года наблюдается уменьшение численности медицинских работников, основной отток приходится на сельскую местность, в том числе в связи с увольнением врачей, работавших по программе "Земский доктор", а также - привлекательный уровень заработной платы в других регионах, частном секторе здравоохранения, в особенности в г. Москве, районах Крайнего Севера.

Несмотря на принимаемые меры (Земский доктор, Земский фельдшер) сегодняшнее предложение для сельских медицинских работников пока не привлекательно, не создаёт конкурентные условия по сравнению с условиями работы в городской среде и не может компенсировать трудности и условия работы в отдалённых и сельских районах. Преимущества работы в сельских и отдалённых регионах могут быть обеспечены за счет решения жилищных проблем, предоставления значительных материальных и социальных льгот, которые смогут компенсировать главные причины нежелания работать на селе.

Постановлением Правительством Республики Калмыкия от 06.05.2019 №133 утвержден Порядок предоставления единовременных компенсационных выплат в Республике Калмыкия медицинским работникам (врачам, фельдшерам) в возрасте до 50 лет, прибывшим (переехавшим) на

работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тыс. человек, в 2019 году.

Приказом Минздрава РК от 16.07.2019 № 851-пр утвержден согласованный с Минздравом России перечень вакантных должностей медицинских работников в медицинских организациях и их структурных подразделениях, при замещении которых осуществляются единовременные компенсационные выплаты в Республике Калмыкия в 2019 году. В 2019 году заключены договоры по программе с 11 врачами и 5 фельдшерами. В 2018 году заключены договоры с 14 специалистами (врачей - 8, фельдшеров - 6). В 2016г. - 20, 2017 г. - 51. Программа «Земский доктор/Земский фельдшер» действует на всей территории Российской Федерации, и во многих регионах имеются дополнительные действенные региональные меры привлечения кадров. В Республике Калмыкия эффективные региональные меры, способные конкурировать с другими регионами, отсутствуют.

С 1 января 2019 года базовым документом отрасли здравоохранения, в котором отражены приоритеты и основные направления государственной политики в сфере охраны здоровья является государственная программа Республики Калмыкия «Развитие здравоохранения Республики Калмыкия», утвержденная постановлением Правительства Республики Калмыкия от 7 декабря 2018 года № 372 (до 1 января 2019 года - государственная программа Республики Калмыкия «Развитие здравоохранения Республики Калмыкия на 2013-2020 годы», утвержденная постановлением Правительства Республики Калмыкия от 11 июля 2013 года № 33).

Объемы финансирования сферы здравоохранения Республики Калмыкия за 2016-2019 годы приведены в табл. 1-3.

Таблица 2

Источники финансирования расходов на здравоохранение Республики Калмыкия в 2019 году [6]

Наименование	План по Программе без учета дополнительных объемов ресурсов на 2019 год		Сводная бюджетная роспись на отчетную дату 1 января 2019 года		Кассовое исполнение за 2019 год	
	1	2	3	4	5	6
Федеральный бюджет	1 071 987,20	20,2	1 081 306,20	1 9,5	812 818,80	1 5,7
Республиканский бюджет (действующие расходные обязательства)	2 163 482,80	40,8	2 302 075,90	4 1,4	2 203 020,60	4 2,7
Внебюджетные источники	2 061 304,60	38,9	2 172 409,50	3 9,1	2 147 514,00	4 1,6

Всего расходов:	5 296 774,60	10 0,0	5 555 791,60	1 00,0	5 163 353,40	1 00,0
--------------------	-----------------	-----------	-----------------	-----------	-----------------	-----------

Реализация Государственной программы Республики Калмыкия «Развитие здравоохранения Республики Калмыкия» на 2019-2024 годы в 2019 году осуществлялась посредством выполнения основных мероприятий 5 подпрограмм. Финансирование мероприятий государственной программы в 2019 году производилось за счет средств федерального, республиканского бюджетов, а также внебюджетных источников (средства ГВФ). Общая сумма

Таблица 1

Исполнение сводной бюджетной росписи подпрограмм Госпрограммы за 2016 – 2018 гг.

Таблица составлена автором по данным годовых отчетов о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Республики Калмыкия «Развитие здравоохранения Республики Калмыкия на 2013-2020 годы» за 2015-2018 гг.

Наименование	2016		2017		2018	
	касс. исп.	%	касс. исп.	%	касс. исп.	%
Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни. Развитие первичной медико-санитарной помощи.	6 748,9	88,5	9 053,3	79,4	18040,2	77,5
Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, медицинской эвакуации	340 254,9	88,8	536 192,5	92,9	575 793,60	93,8
Охрана здоровья матери и ребенка	56 047,7	88,3	60 110,1	87,3	78 150,40	92,3
Развитие медицинской реабилитации, паллиативной помощи, в том числе детям	1 739,3	83,6	1 761,7	100	10 383,40	99,2
Организация оказания и обеспечения медицинской помощи в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования	2 486 760,1	99,99	2 603 616,1	98,3	3 119 418,90	99,9
Совершенствование системы лекарственного обеспечения, в том числе в амбулаторных условиях	198 945,9	82,5	169 315,2	84,6	283 474,60	79,2
Кадровое обеспечение системы здравоохранения	74 679,4	97,5	59 658,6	73,6	103 386,40	72,1
Информатизация здравоохранения	0	0	3 038,6	98,1	20 364,50	99,6
Обеспечение реализации Программы	19 807,0	94,6	18 746,6	97,4	18 798,40	94,2
Повышение безопасности дорожного движения	4 702,1	77	6 455,6	94,8	-	-
Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту	880,8	91	1 398,0	100	1 793,00	100
Всего по Госпрограмме	3 190 566,1	96,9	3 469 346,3	95,9	4 229 603,4	96,1

запланированных финансовых ресурсов на реализацию государственной программы в 2019 году составила 5 296 774,6 тыс. рублей.

Таблица 3

Расходы Государственной программы «Развитие здравоохранения Республики Калмыкия» на 2019-2024 годы за счет всех источников финансирования

№ п/п	Наименование Подпрограммы	Расходы (тыс. рублей) за счет источников финансирования:			
		Программа	Сводная бюджетная роспись	Кассовое исполнение	% исп.
1	Совершенствование оказания медицинской помощи, включая профилактику заболеваний и формирование здорового образа жизни	1 891 824,30	2 031 528,60	1 693 870,80	83,4
2	Развитие кадровых ресурсов в здравоохранении	94 619,10	98 003,50	77 105,40	78,7
3	Информационные технологии и управление развитием отрасли	106 807,80	111 632,90	110 037,70	98,6
4	Организация ОМС на территории РК	3 201 650,40	3 312 755,30	3 280 468,20	99
5	Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту	1 873,00	1 871,30	1 871,30	100
	Всего по Госпрограмме	5 296 774,60	5 555 791,60	5 163 353,40	92,9

В структуре источников финансирования расходов на здравоохранение Республики Калмыкия в 2019 году средства республиканского бюджета запланированы 40,8%, средства ТОМС – 38,9% и средства федерального бюджета – 20,2%. Фактически, в структуре кассовых расходов расходы составили 42,7%, 41,6% и 15,7%

соответственно. Исполнение расходов произведено на 97,5%, при этом в наименьшем объеме исполнены расходы, финансируемые за счет средств федерального бюджета на 75,8%.

Одним из часто применяемых методов для комплексной оценки внутренней и внешней среды организации, отрасли, системы является SWOT-анализ, который наиболее востребован при составлении бизнес-планов, инвестиционных проектов и маркетинговых программ. Данные, полученные в результате анализа, способствуют постановке объективных стратегических целей организации любого профиля, в том числе и в системе здравоохранения передачи данных, внедрение и развитие программного обеспечения региональной медицинской информационной системы, в частности систем видеоконференцсвязи, управлению скорой и неотложной медицинской помощью, управлению льготным лекарственным обеспечением, медицинской информационной системы, в том числе в рамках развития лабораторной информационной системы, внедрения и развития программного комплекса автоматизации диспетчеризации скорой медицинской помощи, внедрения центрального архива медицинских изображений, модернизации системы защиты информации государственной информационной системы в сфере здравоохранения Республики Калмыкия.

В SWOT-матрице отражается оценка сильных и слабых сторон системы, а также ее возможностей и угроз. Сильные стороны медицинских услуг, оказываемых учреждениями здравоохранения, относятся к внутренней среде системы. Они могут обеспечивать конкурентные преимущества на рынке платных услуг или достигать установленных нормативов качества оказания медицинской помощи. Поэтому сильные стороны необходимо постоянно улучшать, укреплять и использовать в общении с потребителями. Слабые стороны также являются внутренними характеристиками и могут сдерживать рост деловой активности, если речь идет о коммерческом сегменте здравоохранения, или мешать выполнению установленного государством плана оказания медицинской помощи для бюджетных учреждений. В разработке стратегии необходимо учитывать данные сдерживающие факторы и разрабатывать программы по минимизации рисков, связанных с работоспособностью учреждения [7]. К факторам внешней среды, входящим в SWOT-матрицу, относят угрозы и возможности. Последние способны влиять на потенциальное развитие функционирования предприятия в будущем. Угрозы организации – это негативные факторы, возникновение которых оценивается с позиции вероятности, ведущие к падению конкурентоспособности, снижению доли на рынке и способности получения прибыли. При дальнейшей разработке стратегического плана разрабатываются мероприятия по минимизации каждой из угроз. SWOT-анализ позволяет наиболее подробно и полно оценить риски и возможности предприятия, а также спланировать маркетинговую стратегию предлагаемого товара или услуги. На основании

вышеизложенного проведем SWOT-анализ системы здравоохранения Республики Калмыкия (рис. 10).

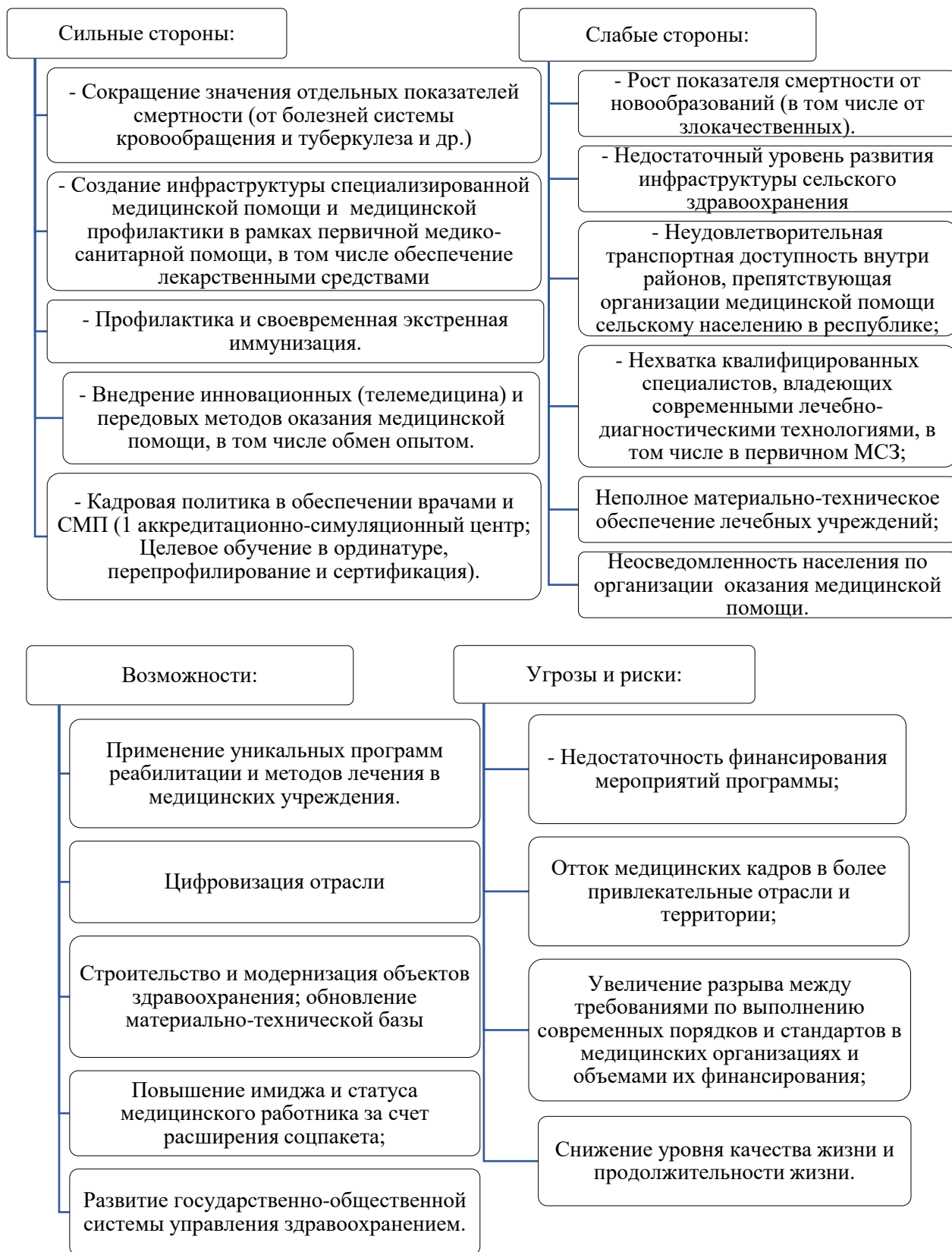


Рисунок 10. SWOT-анализ системы здравоохранения Республики Калмыкия

Таким образом, анализируя сложившуюся ситуацию в здравоохранении в Республике Калмыкия, можно сделать выводы, что, несмотря на модернизацию данной сферы в последние годы и взятый курс на рост заработной платы медиков, региональная система здравоохранения будет в дальнейшем сталкиваться с трудностями нехватки больничных коек, медицинского оборудования, медицинских и немедицинских кадров вследствие их оттока в регионы с более высоким уровнем заработной платы.

2.3. Методологические подходы к определению эффективности здравоохранения на региональном уровне

Социально-экономическое развитие каждого региона Российской Федерации нацелено на улучшение качества жизни населения. Согласно определению Всемирной организации здравоохранения «качество жизни – это оптимальное состояние населения в целом и степень восприятия отдельными людьми того, как путем достижения самореализации и благополучия удовлетворяются потребности в здоровье»[8]. То есть здоровье населения является ключевым показателем качества жизни, как составляющей человеческого капитала общества.

Всемирная организация здравоохранения предлагает определять здоровье населения как социальную категорию, которая отражает физическое, психоэмоциональное, социальное благополучие в рамках определенной социальной общности, обеспечивающей повышение уровня общественного здоровья конкретной территории [9]. Получается, что чем лучше общественное здоровье [10], тем выше социально-экономическое развитие территории (страны, региона, муниципалитета и др.), и наоборот.

Здоровье населения, определяющее его качество жизни, обусловлено в первую очередь эффективностью регионального здравоохранения [11]. Изучение эффективности регионального здравоохранения базируется на выявлении общих оценок организации деятельности здравоохранения [12]. Отечественными авторами эффективность регионального здравоохранения рассматривается через исследование эффективности медицинских учреждений, социальной, экономической и медицинской эффективности здравоохранения, а также удовлетворенности эффективностью системы здравоохранения. Таким образом, в отечественной научной литературе имеются сведения о применении эффективности здравоохранения на уровне региона Российской Федерации по методологии изучения организации деятельности государственного здравоохранения.

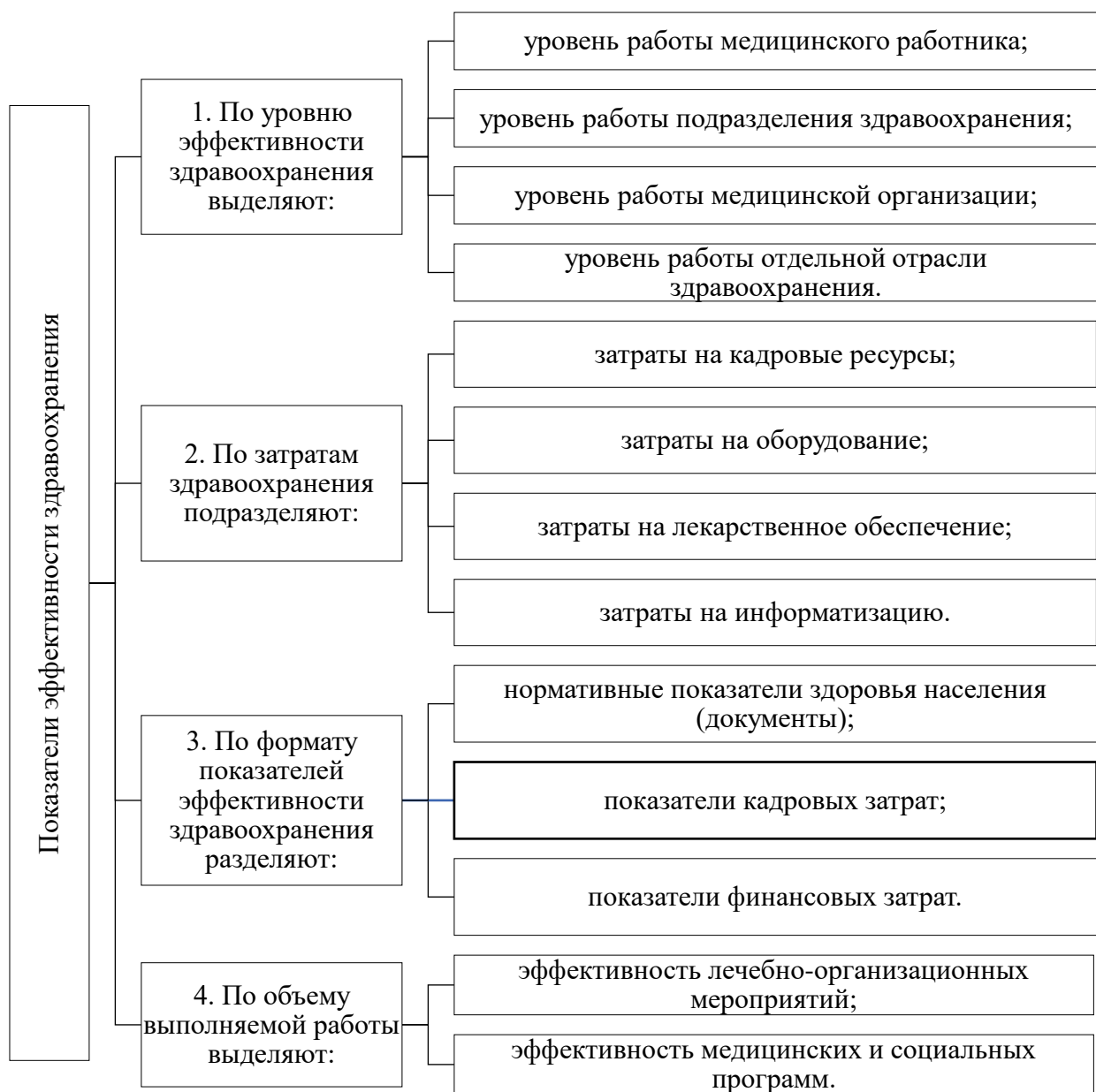


Рисунок 11. Показатели эффективности здравоохранения

Под эффективностью здравоохранения следует понимать уровень достижения поставленных целей путем оптимального соотношения достигнутого результата к понесенным затратам на проведение мероприятий по охране здоровья населения, которые являются приемлемыми и безопасными в принятой системе здравоохранения [13]. При этом достигнутый результат выражается в улучшении качества жизни населения и показывает уровень социально-экономического развития территории (региона).

Согласно классификации, разработанной отечественными авторами в области социологии общественного здоровья и здравоохранения Ф.Н. Кадыровым [14] и Ю.Л. Минаевым [15], эффективность здравоохранения можно разделить по нескольким показателям (рис. 11).

Показатели эффективности здравоохранения можно свести к следующим критериям значимости (рис. 12).



Рисунок 12. Критерии значимости показателей эффективности здравоохранения

Понятие эффективности здравоохранения не следует отождествлять с общепринятой категоризацией эффективности в сфере производственно-экономических отношений. Эффективность здравоохранения служит фактором экономического, социального и медицинского благополучия в развитии общества, то есть определяет степень достижения конкретных результатов в сохранении, поддержании, укреплении и воспроизводстве здоровья населения [16].

Измеримым результатом повышения эффективности здравоохранения Российской Федерации является реализация Национального проекта «Здравоохранение-2019» [17], призванного обеспечить достижение приоритетной национальной цели - повышение показателей здоровья населения во всех регионах страны в срок с начала 2019 по конец 2024 гг. В основу Национального проекта «Здравоохранение» заложены первоочередные цели и целевые показатели (рис. 13).

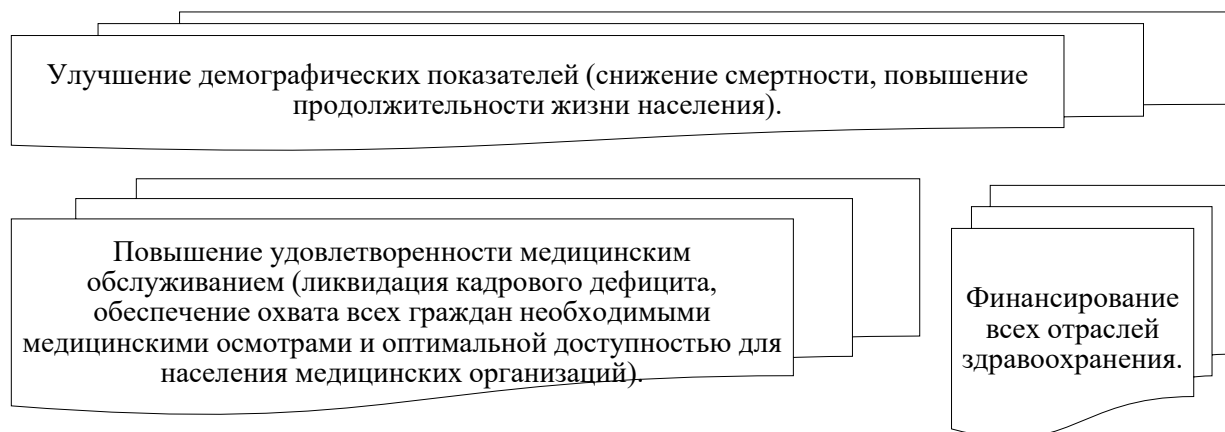


Рисунок 13. Основные цели и целевые показатели Национального проекта «Здравоохранение»

Реализация Национального проекта «Здравоохранение» предусмотрена для каждого региона Российской Федерации в рамках региональных программ: «Региональные проекты: целевые показатели и основные результаты».

Анализ целевых показателей Национального проекта «Здравоохранение» позволяет оценить эффективность здравоохранения каждого региона Российской Федерации.

Старых Н.П., Егорова А.В. разработали ранговую оценку эффективности здравоохранения в регионах ЦФО по целевым показателям Национального проекта «Здравоохранение»[18]. Ранговая оценка эффективности регионального здравоохранения позволяет определить результаты деятельности исследуемых объектов на базе сравнения экономической, социальной и медицинской эффективности здравоохранения (рис. 14). Источниками для получения данных служат официальные паспорта региональных проектов. Взаимосвязь критериев эффективности здравоохранения и целевых показателей Национального проекта «Здравоохранение» представлена на рис. 15.

Экономическая эффективность

- Финансирование регионального здравоохранения

Медицинская эффективность

- Снижение смертности от болезней системы кровообращения (далее - снижение смертности от БСК)
- Снижение смертности от новообразований, в том числе злокачественных
- Снижение младенческой смертности
- Повышение продолжительности жизни населения

Социальная эффективность

- Укомплектованность должностей среднего медицинского звена, оказывающих медицинскую помощь в амбулатории
- Число граждан, прошедших профилактические осмотры
- Число населенных пунктов, находящихся вне зоны доступности от медицинской организации или её структурного подразделения

Рисунок 14. Взаимосвязь критериев эффективности здравоохранения и целевых показателей

Социальная и медицинская эффективности напрямую зависят от показателей экономической эффективности здравоохранения. Финансирование здравоохранения, в том числе регионального, выступает основополагающим источником повышения качества жизни и состояния здоровья населения путем предоставления доступных и качественных медицинских услуг. Недостаточное финансирование здравоохранения, слабая внутренняя политика медицинской организации, отсутствие контроля за реализацией медико-демографических программ – это причины, вызывающие рост негатива пациентов по доступности и качеству медицинских услуг [19]. Чем ниже финансирование здравоохранения, тем ниже уровень социально-экономического развития региона и, как следствие, снижение показателей качества жизни и состояния здоровья населения.



Рисунок 15. Ранговая оценка эффективности регионального здравоохранения включает несколько этапов

В 2019 году федеральное бюджетирование здравоохранения нацелено на достижение приоритетной национальной цели - повышение показателей здоровья населения во всех регионах Российской Федерации путем улучшения доступности и качества медицинских услуг. Так, в целях положительной реализации мероприятий по снижению смертности среди населения от болезней системы кровообращения и новообразований, в том числе злокачественных, необходимо развитие механизмов медицинской диагностики и профилактики, а также повышение кадрового потенциала медицинского звена высококвалифицированными врачами и средними медицинскими работниками, что, в свою очередь, требует немалых финансовых вложений в каждый сектор здравоохранения, в том числе региональное. На сегодня россияне считают, что финансирование здравоохранения есть приоритетная государственная политика, от которой напрямую зависит уровень социально-экономического развития как страны в целом, как и её отдельных регионов [20].

Однако в данной методике оценка внутренней политики здравоохранения, нацеленная на повышение удовлетворенности медицинской помощью, остается «закадровой», она не регламентируется в документальном формате и носит сугубо субъективный характер. Отсюда вытекает основной конфликт, связанный с определением эффективности регионального здравоохранения, – это учет целевых показателей Национального проекта «Здравоохранение» без отражения реальных оценок населения как главных субъектов здравоохранения. Объективно оценить удовлетворенность населения доступностью и качеством медицинской

помощи помогает анализ целевого показателя Национального проекта «Здравоохранение» — это доля обоснованных жалоб (от общего количества жалоб), урегулированных страховыми медицинскими организациями (%). Высокий процент данного показателя будет указывать на наличие существенных проблем во внутренней политике регионального здравоохранения.

Литература

1. Бесстремьянная Г.Е. Здравоохранение в регионах Российской Федерации: механизмы финансирования и управления / Г.Е. Бесстремьянная, А.С. Заборовская. - М.: Норма, 2016. - 272 с.

2. Васильев И.В. К вопросу о подходах к концепции развития здравоохранения // Экономика здравоохранения. - 2015. - № 1. - С. 5-9.

3. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. - 28.11.2011. - № 48. - Ст. 6724.

4. Акишкин, В.Г. Региональное здравоохранение в условиях институциональных преобразований: экономико-финансовый аспект: 2014. - 276 с.

5. Статистический сборник Министерства здравоохранения России за 2018 год. – [Электронный ресурс] – URL: <https://minzdrav.gov.ru/ministry/61/22/stranitsa-979/statisticheskie-i-informatsionnye-materialy/statisticheskiy-sbornik-2018-god> (дата обращения 10.10.2020); Здравоохранение Республики Калмыкия, Статистический сборник. Элиста. 2020 г. – 65 с.

6. ГОДОВОЙ ОТЧЕТ о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Республики Калмыкия «Развитие здравоохранения Республики Калмыкия» за 2019 год. [Электронный ресурс] // Министерство здравоохранения Республики Калмыкия. URL.: <http://minzdrav.kalmregion.ru/deyatelnost/otchet/godovoy-otchet-o-khode-realizatsii-i-otsenke-effektivnosti-gosudarstvennoy-programmy/>

7. Таирова Р.Т., Берсенева Е.А., Ушенин В.В. Анализ качества оказания медицинской помощи населению Российской Федерации: возможные пути оптимизации // Вестник современной клинической медицины. - 2017. - Т. 10. - № 6. - С. 75-80.

8. WHOQOL-BREF: оценка качества жизни. [Электронный ресурс] // Всемирная организация здравоохранения. - URL:https://www.who.int/substance_abuse/research_tools/whoqolbref/ru/ (дата обращения: 29.03.2020)

9. Как ВОЗ определяет здоровье? [Электронный ресурс] // Всемирная организация здравоохранения. - Режим доступа: <https://www.who.int/ru/about/who-we-are/constitution> (дата обращения: 29.03.2020)

10. Всемирная организация здравоохранения определяет общественное здоровье как качество общества, не обремененного заболеваниями, психическими и физическими расстройствами, то есть такое состояние, которое обеспечивает необходимые условия для здорового образа жизни людей.

11. Куделина О. В. Эффективность регионального здравоохранения / О. В. Куделина, С. Л. Еремина // Экономика региона. 2016. - Т. 12. - С. 233.

12. Порада Н. Е. Общественное здоровье и здравоохранение: Курс лекций. Минск: ИВЦ Минфина, 2017. - С. 63.

13. Грищенко Г.С. Сравнительный анализ факторов, влияющих на эффективность функционирования системы здравоохранения // Проблемы экономики и менеджмента. - 2016. - № 1 (15). - С. 39.

14. Кадыров Ф.Н. Экономические методы оценки эффективности деятельности медицинских учреждений. М.: Издательский дом «Менеджер здравоохранения», 2011. - С. 271.

15. Минаев Ю.Л. Современный способ оценки эффективности деятельности лечебно-профилактических учреждений / Ю.Л. Минаев, Т.Ю. Козина, П.Ф. Панин, Н.В. Слуцкая // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2014, Т. 12. - № 6. - С. 1552.

16. Еремина С.Л., Куделина О.В. Эффективность здравоохранения: региональный аспект // Общество и экономика. - 2014. - № 5. - С. 143.

17. Национальный проект «Здравоохранение» [Электронный ресурс] // Министерство здравоохранения Российской Федерации. - 2019. - URL: <https://www.rosminzdrav.ru/poleznye-resursy/natsproektzdravoohranenie> (дата обращения: 02.04.2020)

18. Старых Н.П., Егорова А.В. Значение целевых показателей национального проекта "здравоохранение" в оценке эффективности регионального здравоохранения // Среднерусский вестник общественных наук. 2020. Т. 15. № 1. С. 143-161.

19. Манухина Е. В. Оценка пациентами доступности и качества медицинской помощи в системе Обязательного медицинского страхования Рязанской области / Е. В. Манухина, Н. В. Борисова, В. А. Дыкин // Журнал «Практикующему врачу». 2015. - № 2. - С. 147.

20. Окрепилов В. В. Развитие экономики здоровья для повышения качества жизни // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013, № 5. - С. 42.

Глава 3. Оценка эффективности проектов в сфере образования

3.1. Нормативно-правовое обеспечение государственной политики в сфере образования

Образование – важнейшая социальная отрасль, имеющая особое значение для развития региона и социального благополучия населения. Развитие отрасли образования является важным условием обеспечения устойчивого развития, повышения конкурентоспособности в формировании и накоплении человеческого, интеллектуального, материального и финансового капиталов Республики Калмыкия.

Правовую основу в сфере образования в Республике Калмыкия составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (далее - Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации"), Федеральный закон от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия, настоящий закон, другие законы и иные нормативные правовые акты Республики Калмыкия[1].

Сфера образования в Республике Калмыкия является приоритетной. Приоритетность гарантируется ежегодным выделением финансовых средств на нужды образования из республиканского бюджета в размере, достаточном для обеспечения гарантий прав граждан на получение образования в соответствии с компетенцией Республики Калмыкия, а также защищенностью соответствующих расходных статей республиканского бюджета, обеспечением необходимых мер по социальной поддержке работников образовательных учреждений, обучающихся и воспитанников.

Основной целью государственной политики в сфере образования является обеспечение реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях, начального профессионального образования в государственных образовательных учреждениях Республики Калмыкия и муниципальных образовательных учреждениях, а также на конкурсной основе бесплатного среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

С целью развития образования в Республике Калмыкия, обеспечения прав и гарантий получения качественного образования на территории Республики Калмыкия реализуется государственная программа развития образования в Республике Калмыкия.

Государственная программа развития образования в Республике Калмыкия утверждается Правительством Республики Калмыкия и реализуется посредством межведомственного взаимодействия и государственно-частного партнерства.

Перечень подпрограмм государственной программы Республики Калмыкия «Развитие образования Республики Калмыкия»:

- подпрограмма 1 "Реализация образовательных программ профессионального образования";
- подпрограмма 2 "Содействие развитию дошкольного и общего образования";
- подпрограмма 3 "Развитие дополнительного образования и воспитания детей";
- подпрограмма 4 "Совершенствование управления системой образования";
- подпрограмма 5 "Ресурсное обеспечение мероприятий государственной программы";
- подпрограмма 6 "Профилактика правонарушений в Республике Калмыкия".

3.2. Диагностика текущего состояния и анализ эффективности образования в регионе

Приоритетами развития образования Республики Калмыкия является модернизация системы образования в направлении большей открытости, больших возможностей для инициативы и активности получателей образовательных услуг, включая обучающихся, их семьи, работодателей и местные сообщества через вовлечение их как в управление образовательным процессом, так и непосредственно в образовательную деятельность. Важным моментом также является укрепление единства образовательного пространства, что предполагает выравнивание образовательных возможностей граждан независимо от места проживания, проведение единой политики в области содержания образования, распространение лучших практик управления образованием.

Целями развития системы образования республики является повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина; создание условий для успешной социализации и самореализации молодежи.

В республике действует следующая сеть образовательных организаций, в соответствии федеральной программой «Дорожная карта» 2013-2018 годы (рис.1).

Таблица 1

**Образовательные организации Республики Калмыкия по состоянию на
01.01.2017 г.**

№п/п	Образовательные организации	Количество организаций, единиц	Количество обучающихся, человек
1.	общеобразовательные	161	32473
2.	дошкольные	115	13 126
3.	школы-интернаты и иные коррекционные	7	534
4.	дополнительного образования	49	13253
5.	среднего профессионального образования	6	3753
	всего:	338	63139



Рис. 1. Основные элементы системы образования Республики Калмыкия (по состоянию на 1 января 2017 года)

В своем указе № 204 от 07 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Президент РФ определяет основными целевыми показателями сферы образования, такие как доля обучающихся в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов общего образования, от общего количества обучающихся; доля педагогов, прошедших повышение квалификации по федеральным государственным образовательным стандартам общего образования и адресным моделям

повышения квалификации, в общей численности педагогов; доля детей в возрасте от 1 до 7 лет, охваченных различными формами дошкольного образования, в общей численности детей, нуждающихся в дошкольном образовании; доля детей школьного возраста, охваченных дополнительным образованием, от общего числа детей школьного возраста; доля обучающихся в организациях среднего профессионального образования в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов, в общей численности обучающихся в организациях среднего профессионального образования.

Таблица 1

Значения целевых показателей, определенных указом Президента РФ №204 от 07.05.2018 г. по Республике Калмыкия

	Целевые показатели, в соответствии с указом Президента РФ №204 от 07.05.2018г.	уст. значения	Годы			
		2024	2014	2015	2016	2017
1	Доля обучающихся в соответствии с требованиями ФГОС общего образования, от общего количества обучающихся, процентов	100	41	55	63	73
2	Доля педагогов, прошедших повышение квалификации по ФГОС общего образования и адресным моделям повышения квалификации, в общей численности педагогов, процентов	70	50	58	60	70
3	Доля детей школьного возраста, охваченных дополнительным образованием, от общего числа детей школьного возраста, процентов	75	58	58	59	60
4	Доля детей в возрасте от 1 до 7 лет, охваченных различными формами дошкольного образования, в общей численности детей, нуждающихся в дошкольном образовании, процентов	100	52	50	60	75
5	Доля обучающихся в организациях СПО в соответствии с требованиями ФГОС, в общей численности обучающихся в организациях СПО, процентов	100	80	100	100	100

Анализируя значения целевых показателей, определенных указом Президента РФ №204 от 07.05.2018 г. по Республике Калмыкия отметим, что по двум из них «Доля педагогов, прошедших повышение квалификации по ФГОС общего образования и адресным моделям повышения квалификации, в общей численности педагогов» и «Доля обучающихся в организациях СПО в соответствии с требованиями ФГОС, в общей численности обучающихся в организациях СПО» показатели республики достигли установленные значения уже в 2017 году.

Дошкольное образование

В Республике Калмыкия услугу дошкольного образования предоставляют 111 дошкольных образовательных организаций, в том числе 108 муниципальных детских садов, 3 частных дошкольных организации. В г. Элиста – 37 детских садов, в районных муниципальных образованиях – 74 ДОО.

В целом по республике увеличилась доля детей, получающих дошкольную образовательную услугу, при снижении очередности для определения в дошкольные образовательные организации. По сравнению с 2014 годом очередность снизилась во всех анализируемых муниципальных образованиях, по сравнению с 2015 годом – в 6 муниципальных образованиях, полностью ликвидирована очередность в 4 муниципальных районах. Внедрены новые формы дошкольного образования: в городском округе открыт мини-тьюторский центр, частные дошкольные организации.

Снизилось число дошкольных образовательных организаций, нуждающихся в капитальном ремонте, увеличена проектная мощность учреждений более чем на 2300 мест по сравнению с 2015 годом (135 мест введено за счет бюджетов муниципальных образований).

Доля детей в возрасте от 1 до 7 лет, охваченных различными формами дошкольного образования, в общей численности детей, нуждающихся в дошкольном образовании, по сравнению с 2015 годом увеличилась в 8 районных муниципальных образованиях: Яшалтинском (+14,4%), Октябрьском (+1,1%), Приютненском (+3,3%), Сарпинском (+2,0%), Малодербетовском (+1,1%), а также в Лаганском, Кетченеровском, Черноземельском. По сравнению с 2014 годом наибольший рост – на 15,4% наблюдался в Яшалтинском районном муниципальном образовании. Увеличение показателя связано с открытием дошкольных отделений при общеобразовательных учреждениях.

Таблица 2

Доля детей в возрасте от 1 до 7 лет, охваченных различными формами дошкольного образования, в общей численности детей, нуждающихся в дошкольном образовании за период 2014-2016 годы

Районное муниципальное образование	2014 год	2015 год	2016 год	Изменение 2016 года к 2014 году (+,-)	Изменение 2016 года к 2015 году (+,-)
Городовиковское	45,1	51,7	47,4	+2,3	-4,3
Ики-Бурульское	32,9	31,3	30,5	-2,4	-0,8
Кетченеровское	37,1	40,5	40,6	+3,5	+0,1
Лаганское	56,7	61	61,3	+4,6	+0,3
Малодербетовское	53,2	53,5	54,6	+1,4	+1,1

Октябрьское	48,3	49,4	50,5	+2,2	+1,1
Приютненское	56,3	50,4	53,7	-2,6	+3,3
Сарпинское	29,1	26,6	28,6	-0,5	+2
Целинное	43,2	47,1	45,4	+2,2	-1,7
Черноземельское	38,2	39,8	39,9	+1,7	+0,1
Юстинское	58,6	61,2	56,8	-1,8	-4,4
Яшалтинское	24,7	25,7	40,1	15,4	+14,4
Яшкульское	40,6	40,1	39,3	-1,3	-0,8
г. Элиста	79,0	79,7	78,5	-0,5	-1,2

Из представленных данных следует, что наибольшее снижение показателя к уровню 2015 года допущено в Юстинском (-4,4%) и Городовиковском (-4,3%) районных муниципальных образованиях, к уровню 2014 года – в Приютненском (-2,6%), Ики-Бурульском (-2,4%) районных муниципальных образованиях. В городском округе показатель снизился на 1,2% и 0,5% соответственно. Основной причиной снижения показателя является увеличением количества детей в возрасте 1-6 лет в среднем на 1,3%.

Самое высокое значение показателя на протяжении анализируемого периода сохраняется в городском округе - 78,5%, Лаганском районном муниципальном образовании – 61,3%. Самое низкое – в Сарпинском (28,6%) и Ики-Бурульском (30,5%) районных муниципальных образованиях. Учитывая отсутствие очередности в дошкольные образовательные учреждения в Сарпинском районном муниципальном образовании и сравнительно низкий уровень показателя в Ики-Бурульском районном муниципальном образовании, можно сделать вывод, что основной причиной низкого значения показателя является возможность содержания детей дома.

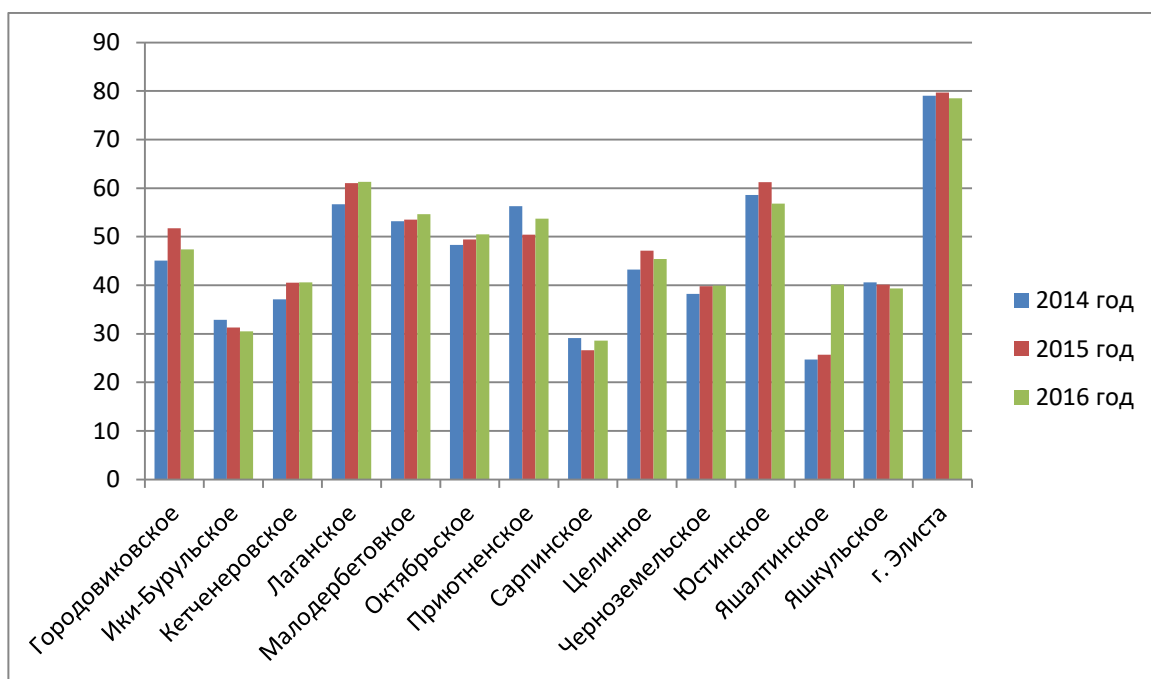


Рис.1. Доля детей в возрасте от 1 до 7 лет, охваченных различными формами дошкольного образования, в общей численности детей, нуждающихся в дошкольном образовании за период 2014-2016 годы

Наиболее высокая доля детей в возрасте 1 - 7 лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте 1 - 7 лет в 2015-2016 годах сохранилась в городском округе – 19,7%. Среди муниципальных районов максимальная очередность сложилась в Юстинском районном муниципальном образовании – 11,8%. При этом показатель вырос по сравнению с 2015 годом на 1,6%. Рост показателя наблюдался также в Кетченеровском, Малодербетовском, Черноземельском, Целинном районных муниципальных образованиях, наибольший - в Малодербетовском районном муниципальном образовании (+5,4%). Более чем на 6% к уровню 2015 года снизилась очередность в Сарпинском, Лаганском, Целинном районных муниципальных образованиях.

По сравнению с 2014 годом ситуация улучшилась во всех 14 анализируемых муниципальных образованиях, наиболее значительно – в Целинном (-20,8%), Лаганском (-16,0%) районных муниципальных образованиях. В городском округе показатель снизился на 6,9%.

Ликвидирована очередность в Городовиковском, Октябрьском, Приютненском, Сарпинском районных муниципальных образованиях. В остальных муниципальных районах показатель находился в пределах от 0,6% в Яшалтинском районном муниципальном образовании до 9,1% в Лаганском районном муниципальном образовании.

Доля детей в возрасте 1 - 7 лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте 1 - 7 лет за период 2014-2016 годы

Районное муниципальное образование	2014 год	2015 год	2016 год	Изменение 2016 года к 2014 году (+,-)	Изменение 2016 года к 2015 году (+,-)
Городовиковское	2,2	1,5	-	-1,5	-2,2
Ики-Бурульское	5	4	3	-1	-2
Кетченеровское	6	2,2	4	+1,8	-2
Лаганское	25,1	16,1	9,1	-7	-16
Малодербетовское	20	2,2	7,6	+5,4	-12,4
Октябрьское	5,6	-	-	-	-5,6
Приютненское	5	-	-	-	-5
Сарпинское	12,9	9,3	0,0	-9,3	-12,9
Целинное	23,67	9,2	2,9	-6,3	-20,77
Черноземельское	6	5	5,5	+0,5	-0,5
Юстинское	15,1	10,2	11,8	+1,6	-3,3
Яшалтинское	0,9	0,6	0,6	-	-0,3
Яшкульское	9	6,8	3,62	-3,18	-5,38
г. Элиста	26,6	19,7	19,7	-	-6,9

На перспективу до 2019 года планируется ликвидировать очередность в Кетченеровском, Черноземельском, Яшалтинском районных муниципальных образованиях.

Для улучшения значений показателя органам местного самоуправления городского округа, Лаганского, Ики-Бурульского, Кетченеровского, Малодербетовского, Целинного, Черноземельского, Юстинского, Яшалтинского, Яшкульского районных муниципальных образований необходимо принять меры по открытию семейных детских садов и дошкольных групп семейного типа, дополнительных дошкольных мест на базе свободных площадей школ, учреждений дополнительного образования детей, обеспечить постоянный контроль за соблюдением сроков строительства новых и капитального ремонта существующих дошкольных образовательных учреждений. Органам местного самоуправления городского округа, Лаганского, Ики-Бурульского, Малодербетовского, Целинного, Юстинского, Яшкульского районных муниципальных образований дополнительно провести корректировку муниципальных «дорожных карт» по ликвидации очередности в

муниципальные дошкольные образовательные учреждения на планируемый период.

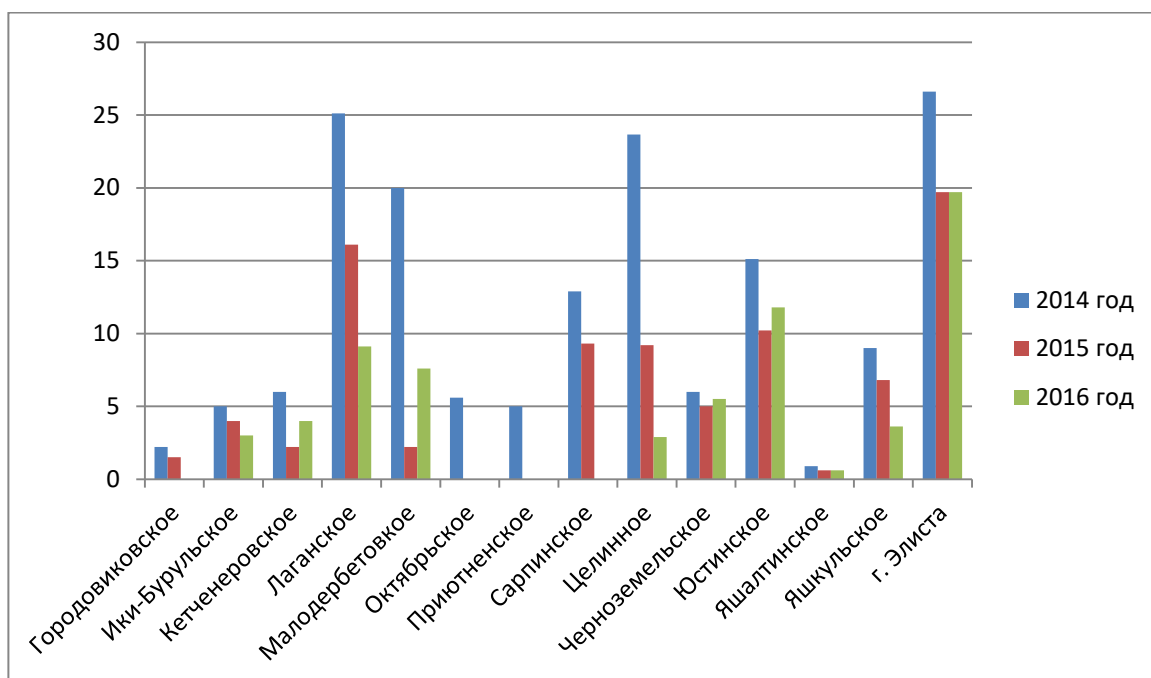


Рис.2. Доля детей в возрасте 1 - 7 лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте 1 - 7 лет за период 2014-2016 годы

Общее состояние зданий муниципальных дошкольных образовательных учреждений в отчетном году характеризуется, как удовлетворительное. Положительная динамика изменения доли муниципальных дошкольных образовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных образовательных учреждений по сравнению с 2015 годом позволили Кетченеровскому (-16,7%), Октябрьскому (-16,6%) районным муниципальным образованиям присоединиться к муниципальным образованиям, не имеющим на своей территории зданий, требующих капитального ремонта, аварийных зданий (Городовиковское, Ики-Бурульское, Малодербетовское, Сарпинское, Целинное, Юстинское, Яшалтинское, Яшкульское районные муниципальные образования).

Не изменилось значение показателя в 2015-2016 годах в Лаганском (66,7%), Черноземельском (14,3%) районных муниципальных образованиях. В Приютненском районном муниципальном образовании показатель увеличился к уровню 2015 года на 44,4%, что обусловило самый высокий

уровень показателя в отчетном году. В городском округе показатель снизился на 4,1% и составил 14,7%.

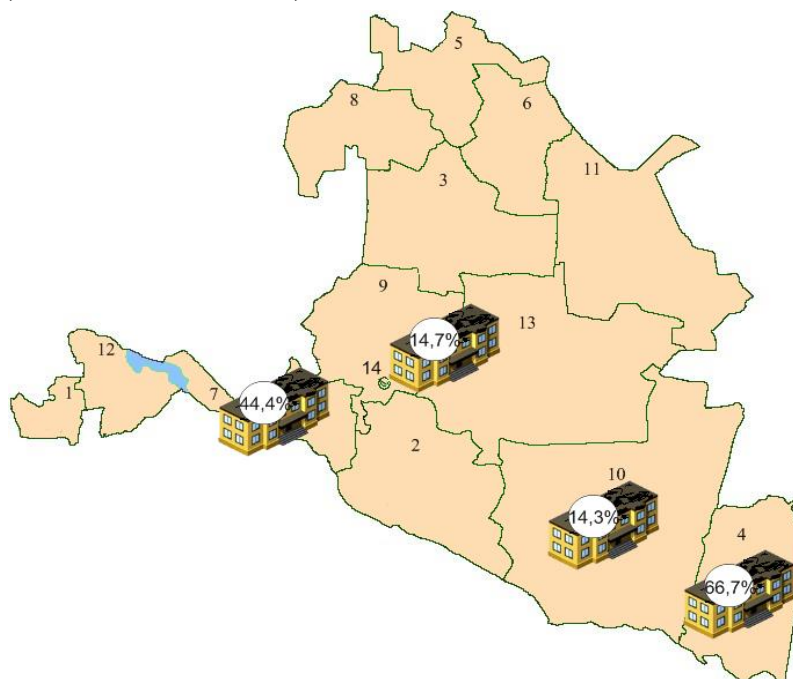


Рис. 3. Доля муниципальных дошкольных образовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем числе муниципальных дошкольных образовательных учреждений в 2016 г.

По сравнению с 2014 годом показатель улучшился в Целинном (-12,5%), Яшкульском (-12,5%) районных муниципальных образованиях.

В планируемом периоде органам местного самоуправления необходимо обеспечить своевременное проведение текущего профилактического ремонта зданий муниципальных дошкольных образовательных учреждений, поддерживать здания дошкольных учреждений в состоянии, соответствующем установленным требованиям. Органам местного самоуправления Лаганского, Приютненского, Черноземельского районных муниципальных образований, городского округа для улучшения показателей предлагается предусмотреть в бюджетах средства на капитальный ремонт зданий муниципальных дошкольных образовательных учреждений.

Общее и дополнительное образование

В целях реализации конституционных прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования, повышения адаптивности системы образования к особенностям развития, способностям и интересам детей в 2016 году в республике функционировали 159

муниципальных школ, 49 организаций дополнительного образования (38 муниципальных), 8 объектов республиканского подчинения (школы-интернаты-7, Казачий кадетский корпус-1), 2 частные образовательные организации (ЧОУ ОШ «Перспектива», ЧОУ «Современный гуманитарный лицей»). В республике успешно продолжает функционировать специализированная школа-интернат для творчески одаренных детей - этношкола при БУ ДО «Республиканский центр детского творчества».

В 2016 году в ГИА приняло участие 1737 выпускников 11 класса, увеличилось число выпускников, набравших на ЕГЭ 100 баллов. В сравнении с 2015 годом произошло значительное сокращение числа выпускников, не получивших аттестат о среднем полном общем образовании: в 2015 году этот показатель составлял 1,7 % (36 человек), в 2016 году - 0,74 % (13 человек). Не было таковых выпускников в отчетном году в 11 муниципальных образованиях из 14 анализируемых.

Увеличилась доля общеобразовательных учреждений, отвечающих современным требованиям обучения, в результате реализации программы «Доступная среда». Вместе с тем, 18 общеобразовательных организаций требуют капитального ремонта.

Развитие дополнительного образования детей рассматривается в качестве одного из ключевых процессов модернизации образовательной системы республики. Из общего числа учреждений дополнительного образования 39 относятся к системе образования, 7 – к системе спорта и 3 - к системе культуры.

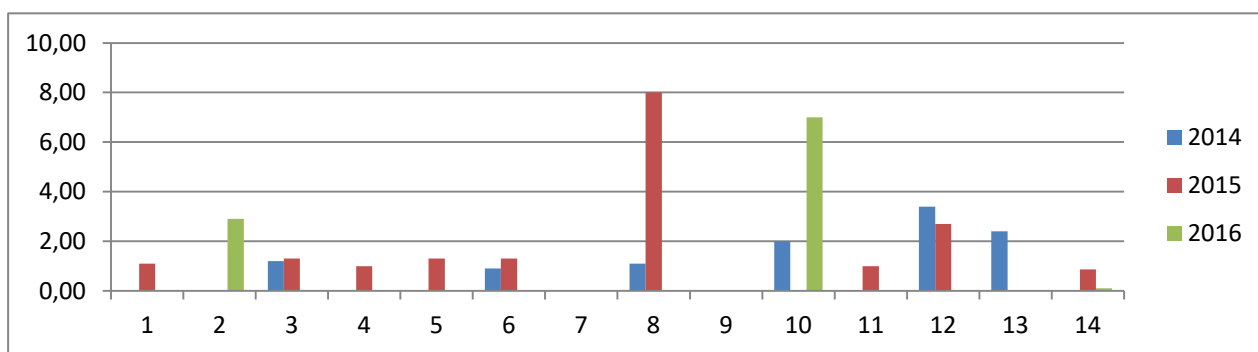
В разрезе организаций дополнительного образования 51% воспитанников охвачены художественно-эстетическим направлением, 40% - физкультурно-спортивным направлением и 9% - туристско-краеведческим, техническим и эколого-биологическим направлением.

Значительную роль в воспитании и развитии детей имеет система кружковой работы, организованная на базе общеобразовательных организаций. Всего в 2016 году в школах республики действовало 1547 кружков. Формами внеурочной деятельности было охвачено 28141 школьников, из них 6815 школьников или 24% занимались в 2-х и более кружках.

Общий объем финансовых средств, поступивших в образовательные организации дополнительного образования системы образования, в расчете на одного обучающегося составил 17,1 тыс. рублей. В отчетном году доля выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, в общей

численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений увеличилась к уровню 2015 года в Ики-Бурульском, Черноземельском районных муниципальных образованиях и составила соответственно 2,9% и 7,0%.

До нулевого значения с уровня 2014-2015 годов снизился показатель в Городовиковском (-1,1%), Кетченеровском (-1,0%), Лаганском (-1,0%), Малодербетовском (-1,3%), Октябрьском (-1,3%), Сарпинском (-8,0%), Юстинском (-1,0%), Яшалтинском (-2,4%) районных муниципальных образованиях. В городском округе значение показателя по сравнению с предыдущим периодом снизилось на 0,8% и составило 0,1%.



В Приютненском, Целинном, Яшкульском районных муниципальных все выпускники в 2015-2016 годах получили аттестат о среднем (полном) образовании.

На плановый период только городской округ прогнозирует показатель со значением 0,1%, муниципальные районы прогнозируют нулевое значение показателя. Для достижения запланированных показателей необходимо усилить требования при принятии решений о допуске выпускников к экзаменам; выявить слабые места в кадровом обеспечении, принять меры по повышению квалификации соответствующих педагогов.

Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, соответствующих современным требованиям обучения, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений увеличилась к уровню 2014-2015 годов в Приютненском (+19,0%), Яшалтинском (+11,0%), Кетченеровском (+10,0%), Ики-Бурульском (+5,8%), Сарпинском (+5,0%), Черноземельском (+5,0%), районных муниципальных образованиях. В остальных муниципальных районах и городском округе показатель остался на уровне 2015 года.

Все 100% муниципальных общеобразовательных учреждений соответствуют современным требованиям обучения в Городовиковском,

Октябрьском, Приютненском районных муниципальных образованиях. В остальных муниципальных районах показатель находился в пределах от 75,0% в Ики-Бурульском районном муниципальном образовании до 93,8% в Яшкульском районном муниципальном образовании. В городском округе значение показателя в 2014-2016 годах составило 91,0%.

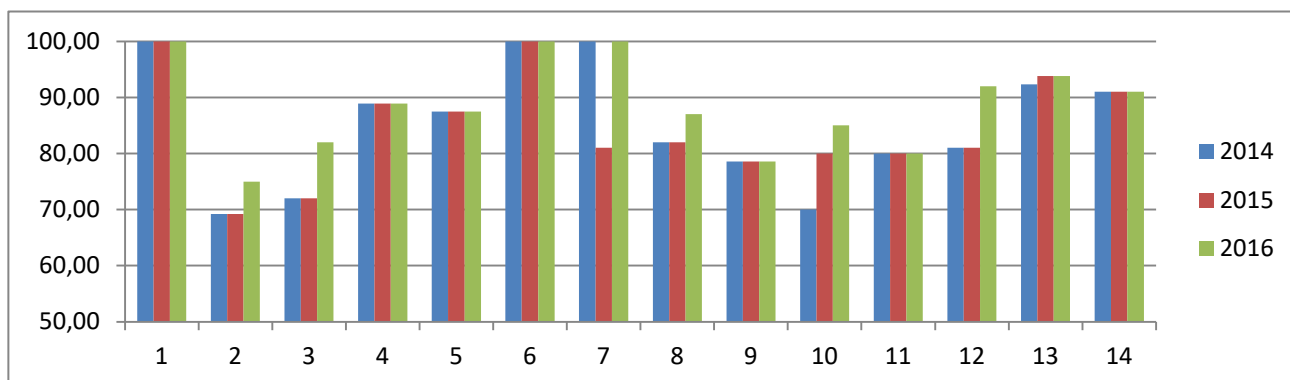


Рис. 5. Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, соответствующих современным требованиям обучения, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений за период 2014-2016 годы

В плановом периоде 100-процентного уровня показателя наметили достигнуть также Лаганское, Целинное, Черноземельское, Яшалтинское районные муниципальные образования, для чего необходимо обеспечить муниципальные общеобразовательные учреждения необходимым компьютерным оборудованием, проекторами, интерактивными досками, высокоскоростным доступом в интернет.

В результате проведенного в 2016 году ремонта сельских школ доля муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений снизилась, соответственно, на 20,0% и 12,5% и достигла нулевого значения в Городовиковском и Малодербетовском районных муниципальных образованиях. В Черноземельском районном муниципальном образовании показатель уменьшился в два раза и составил 10%.

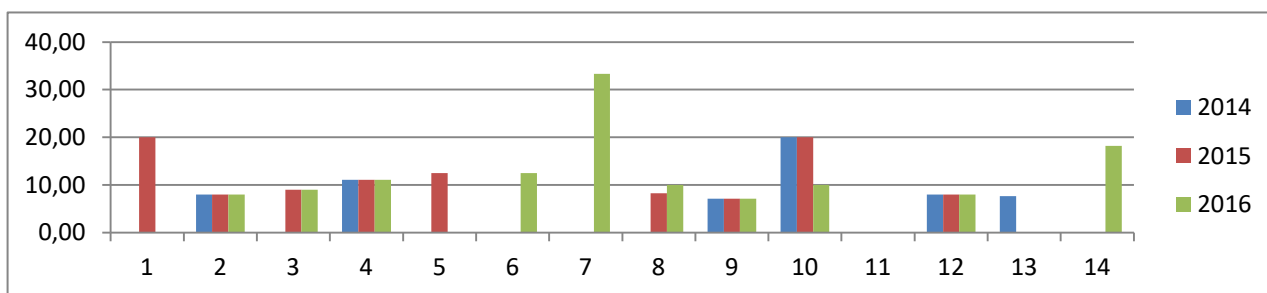


Рис. 6. Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений за период 2014-2016 годы

По отношению к 2014 году положительная динамика снижения значения показателя также до нулевого значения наблюдалась в Яшкульском районном муниципальном образовании (-7,7%), отрицательная – в Кетченеровском районном муниципальном образовании (+9,0%).

Значительный рост показателя к уровню 2014-2015 годов в Приютненском районном муниципальном образовании обусловил самое высокое его значение - 33,3%. Также к указанному периоду показатель увеличился в Октябрьском (+12,5%), Сарпинском (+1,7%) районных муниципальных образованиях, в городском округе (+18,2%).

В Ики-Бурульском, Лаганском, Целинном, Юстинском, Яшалтинском районных муниципальных образованиях показатель в 2014-2016 годах не изменялся. При этом не было аварийных зданий и зданий, требующих капитального ремонта, на протяжении анализируемого периода в Юстинском районном муниципальном образовании.

К 2019 году планируют отремонтировать все общеобразовательные учреждения большинство муниципальных образований, исключение составили Целинное районное муниципальное образование и городской округ, в которых завершение ремонта намечено осуществить в более поздние сроки. Для улучшения ситуации необходимо более эффективно использовать бюджетные средства путем проведения аукциона по отбору подрядчиков, усилить контроль качества выполняемых работ.

Как позитивный фактор необходимо отметить увеличение доли детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях во всех районных муниципальных образованиях.

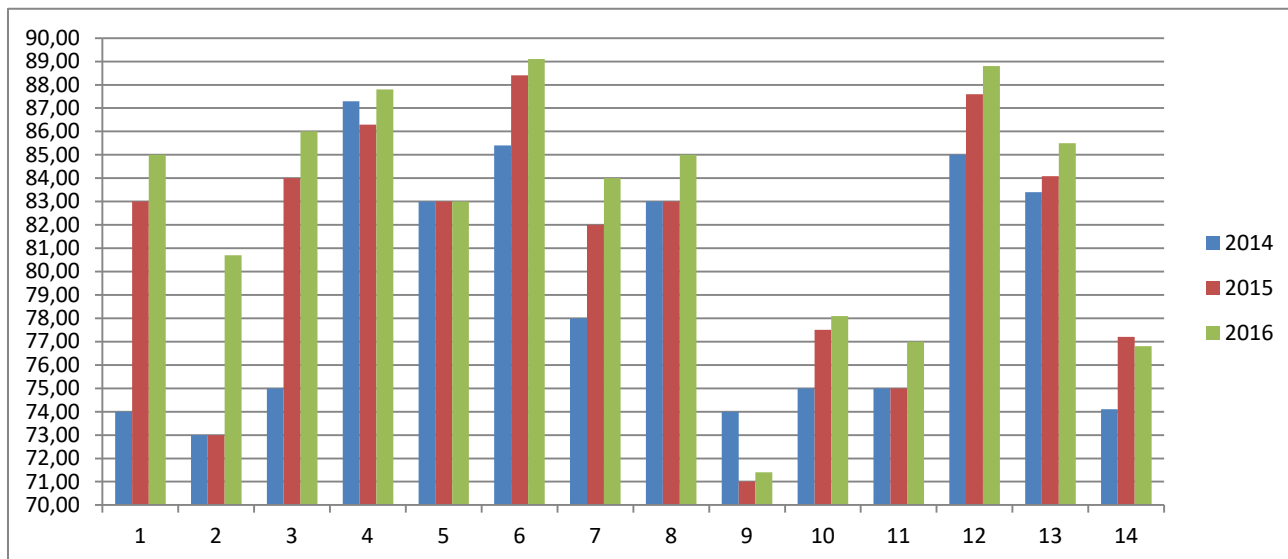


Рис. 7. Доля детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях за период 2014-2016 годы

Наибольший рост к уровню 2015 года на 7,7% наблюдался в Ики-Бурульском районном муниципальном образовании, к уровню 2014 года – в Городовиковском и Кетченеровском районных муниципальных образованиях – на 11,0%. Рост показателя, объясняется увеличением охвата профилактическими медицинскими осмотрами школьников.

Самый высокий уровень показателя достигнут в Октябрьском районном муниципальном образовании – 89,1%, самый низкий 71,4% - в Целинном районном муниципальном образовании. В городском округе показатель составил 76,8%, по сравнению с предыдущим периодом показатель снизился на 0,4%. Сокращение доли здоровых детей произошло за счет увеличения доли детей с ограниченными возможностями здоровья.

Планируемое улучшение показателя органы местного самоуправления связывают с проведением профилактических осмотров, проведением общешкольных собраний, классных тематических часов по раннему выявлению заболеваний и их профилактике.

В 2016 году занятия во вторую смену имели место в общеобразовательных учреждениях Малодербетовского, Целинного районных муниципальных образований, городского округа. Доля обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях,

занимающихся во вторую (третью) смену, в общей численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, соответственно составила 2,2%, 3,1%, 3,3%.

При этом в Малодербетовском районном муниципальном образовании показатель в динамике с 2015 годом увеличился на 2,2%, с 2014 годом - снизился на 4,3%. В Целинном районном муниципальном образовании значение показателя уменьшилось соответственно на 6,0% и 7,6%, в городском округе – на 4,0% и 10,7%.

Положительная динамика снижения показателя на 11,9% по сравнению с 2014 годом отмечалась также в Лаганском районном муниципальном образовании, что позволило перевести занятия школьников в одну смену.

Односменные занятия также обеспечены в общеобразовательных учреждениях Городовиковского, Ики-Бурульского, Кетченеровского, Октябрьского, Приютненского, Сарпинского, Черноземельского, Юстинского, Яшалтинского, Яшкульского районных муниципальных образований. Снижение показателя обусловлено проведением мероприятий по оптимизации использования площадей под классные комнаты, созданию дополнительных мест для обучающихся общеобразовательных учреждений, которые необходимо провести также органам местного самоуправления Малодербетовского, Целинного районных муниципальных образований, городского округа для достижения в перспективе нулевых значений показателей.

Сфера образования является наиболее финансовоемкой – в нее направляются более 60% всех расходов бюджета. Среднее по республике значение расходов бюджета муниципального образования на общее образование в расчете на 1 обучающегося в муниципальных общеобразовательных учреждениях в 2016 году составило 79,2 тысячи рублей, или 102,0% к 2015 году.

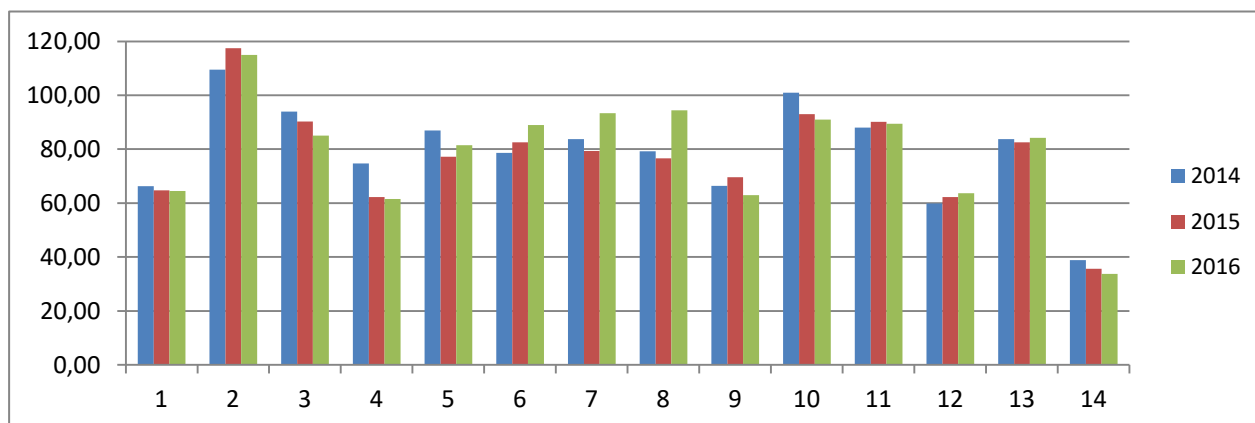


Рис. 8. Расходы бюджета муниципального образования на общее образование в расчете на 1 обучающегося в муниципальных общеобразовательных учреждениях за период 2014-2016 годы

Среднереспубликанское значение показателя было превышено в Ики-Бурульском, Кетченеровском, Малодербетовском, Октябрьском, Приютненском, Сарпинском, Черноземельском, Юстинском, Яшкульском районных муниципальных образованиях. Максимальное значение сложилось в Ики-Бурульском районном муниципальном образовании (115 тыс. рублей на 1 учащегося), минимальное - в городском округе (33,7 тыс. рублей).

По сравнению с предыдущим годом рост показателя отмечен в Малодербетовском, Октябрьском, Приютненском, Сарпинском, Яшалтинском, Яшкульском районных муниципальных образованиях. Наибольший рост расходов в Сарпинском районном муниципальном образовании (+17,8 тыс. рублей) связан с проведением капитального ремонта здания школы в с. Садовое.

В остальных районных муниципальных образованиях и городском округе показатель снизился, наибольшее снижение на 6,7 тысяч рублей сложилось в Целинном районном муниципальном образовании.

На период до 2019 года с учетом роста цен и тарифов на составляющие расходов планируется увеличение показателя на 1,5-2,0%.

Максимальное значение доли детей в возрасте 5 - 18 лет, получающих услуги по дополнительному образованию в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности, в общей численности детей данной возрастной группы сложилось в Сарпинском районном муниципальном образовании (96%), минимальное - в Черноземельском районном муниципальном образовании (58%).

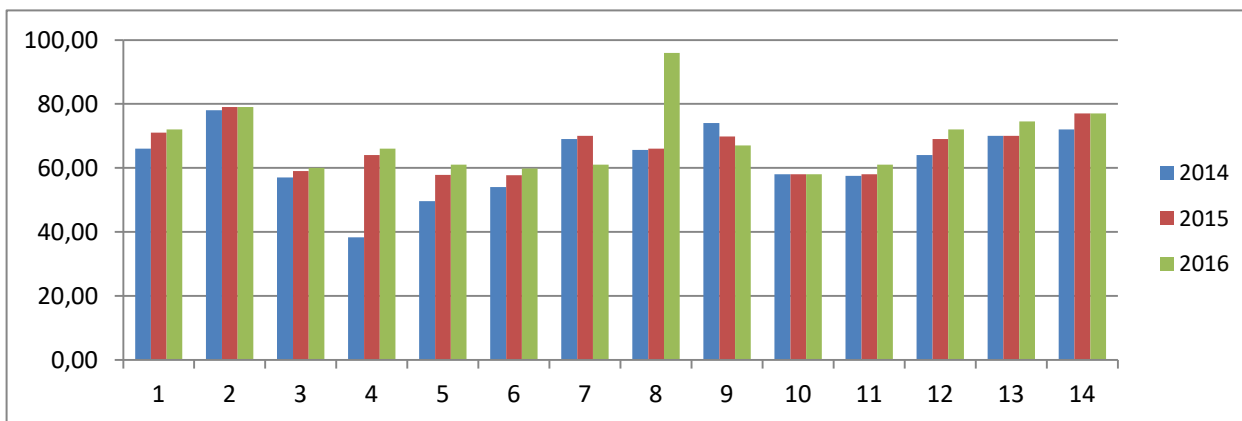


Рис. 9. Расходы бюджета муниципального образования на общее образование в расчете на 1 обучающегося в муниципальных общеобразовательных учреждениях за период 2014-2016 годы

В отчетном году в 11 районных муниципальных образованиях показатель имел положительную тенденцию увеличения к предыдущему периоду. Наибольший прирост показателя к уровню 2015 года в связи с активизацией кружковой работы достигнут в Сарпинском районном муниципальном образовании (+30,0%). Снижение показателя зафиксировано в Приютненском (-9,0%) и Целинном (-2,8%) районных муниципальных образованиях. В городском округе и Черноземельском районном муниципальном образовании значение показателя не изменилось в связи с увеличением численности школьников.

По сравнению с 2014 годом показатель также снизился в Приютненском (-8,0%) и Целинном (-7,0%) районных муниципальных образованиях. В остальных муниципальных районах, кроме Черноземельского, показатель увеличился. Наиболее высокий прирост показателя к уровню 2014 года наблюдался в Лаганском районном муниципальном образовании – 27,7%. В городском округе прирост составил 5,0%.

Для роста показателя в планируемом периоде органам местного самоуправления необходимо продолжить позитивные изменения, достигнутые в 2016 году: обновление и совершенствование содержания дополнительного образования; интеграцию основного и дополнительного образования детей, что позволит сблизить процессы их воспитания, обучения и развития; улучшение организации содержательной и управленческой деятельности учреждений дополнительного образования, в основе которых лежит система проектирования программ развития, образовательных программ с учетом социального заказа, личностно-ориентированных запросов детей.

Среднее профессиональное образование

Число профессиональных организаций системы СПО Республики Калмыкия с 2010 по 2016 год сократилось в 1,4 раза – 18 до 13 ед.

(таблица 4). Произошло это за счет сокращения образовательных организаций, осуществляющих подготовку квалифицированных рабочих, служащих (с 12 до 1). На фоне их сокращения на протяжении 6 лет наблюдается рост числа организаций, осуществляющих подготовку специалистов среднего звена (с 6 до 8) и количества филиалов (с 0 до 4).

Таблица 4

Число профессиональных образовательных организаций системы СПО
Республики Калмыкия, ед.

	2005	2010	2013	2014	2015	2016
Число профессиональных образовательных организаций, осуществляющих подготовку:	23	18	6	9	9	13
квалифицированных рабочих, служащих (на конец года) организаций	12	12	1	1	1	1
специалистов среднего звена (на начало учебного года)	10	6	4	7	7	8
Число филиалов профессиональных образовательных организаций, осуществляющих подготовку специалистов среднего звена (на начало учебного года):	1	-	1	1	1	4

По данным Министерства образования и науки Российской Федерации, на 1 января 2017 году в Республике Калмыкия 13 образовательных организаций реализовывали программы СПО:

- ФГБОУ ВО «КалмГУ»;
- БПОУ РК «Калмыцкий медицинский колледж им. Т.Хахлыновой»;
- БПОУ РК «Элистинский политехнический колледж»;
- БПОУ «Калмыцкий государственный колледж нефти и газа»;
- БПОУ РК «Политехнический техникум»;
- БПОУ РК «Многопрофильный колледж»;
- БПОУ РК «Торгово-технологический колледж»;
- Филиал БПОУ РК «КГКНГ»;
- БОУ СПО РК «Элистинский педагогический колледж имени Х.Б. Канукова»;
- Филиал частного ПОУ «Ставропольский кооперативный техникум»;
- Башантинский колледж имени Ф.Г. Попова (филиал) КалмГУ;
- Калмыцкий филиал ФГБОУ ВО «Московский государственный гуманитарно-экономический университет».

Из 13 профессиональных образовательных организаций системы СПО Республики Калмыкия 3 организации высшего образования и 5 филиалов (из

них 2 филиала вузов), 10 организаций располагались в городских поселениях и 3 – в сельских поселениях.

В 13 образовательных организациях Республики Калмыкия обучалось:

– 6 767 студентов среднего профессионального образования (0,24 % от контингента по РФ), в том числе 4 739 очной формы обучения (70,0 %);

– 5 114 чел. (75,6 % контингента) за счет бюджетных средств системы Российской Федерации;

– 98,7 % в государственных и муниципальных организациях и 1,3 % – в частных организациях;

– 84,9 % студентов СПО по программам подготовки специалистов среднего звена и 15,1 % – по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих.

В Республике Калмыкия наиболее востребованными являются образовательные программы в области инженерного дела и технических наук. Так, на начало 2017 год 2312,3 студентов СПО обучается по данным программам, что составляет 46 процентов всего приведенного контингента студентов СПО, обучающихся в образовательных организациях Республики Калмыкия (рис. 8).

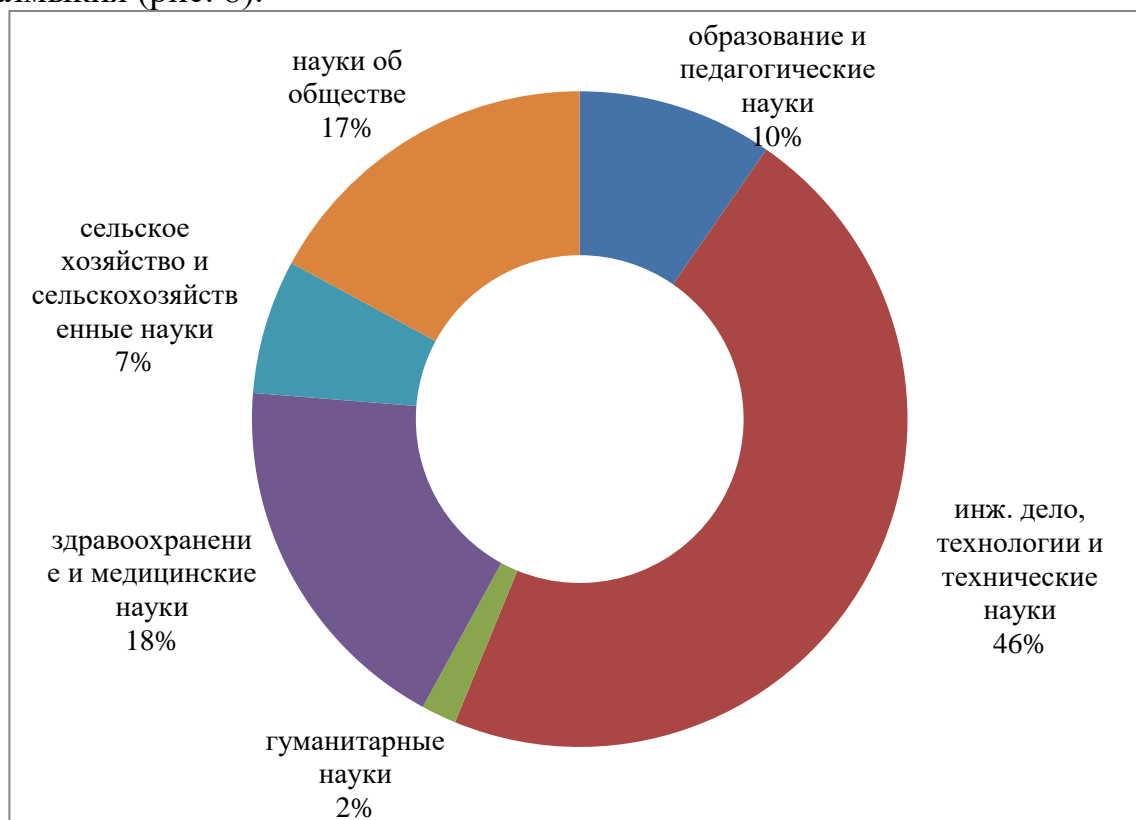


Рис. 10. Распределение приведенного контингента студентов СПО, обучающихся в образовательных организациях Республики Калмыкия, по отраслям наук, %

Из 2312,3 студентов в приведенном контингенте 503,3 обучается в БПОУ РК «Элистинский политехнический колледж», 378,1 – в БПОУ «Калмыцкий государственный колледж нефти и газа», 366,2 – в КалмГУ.

В регионе самыми крупными организациями, реализующими образовательные программы СПО, являются (таблица 5):

БПОУ РК «Калмыцкий медицинский колледж им. Т.Хахлыновой» (910 студентов в приведенном контингенте);

ФГБОУ ВО «КалмГУ» (736,7 студентов в приведенном контингенте);

БПОУ РК «Элистинский политехнический колледж» (588,3 студентов в приведенном контингенте).

Таблица 5

Приведенный контингент студентов СПО Республики Калмыкия

№	Образовательная организация	Инженерное дело, технологии и технические науки	Здравоохранение и мед. науки	Сельское хозяйство	Науки об обществе	Образование и педагогические науки	Гуманитарные науки	Итого
1.	БПОУ РК «Калмыцкий медицинский колледж им. Т.Хахлыновой»		910					910
2.	ФГБОУ ВО «КалмГУ»	366,2		93	128,1	149,4		736,7
3.	БПОУ РК «Элистинский политехнический колледж»	503,3			85			588,3
4.	БПОУ «Калмыцкий государственный колледж нефти и газа»	378,1			57,8			435,9
5.	Башантинский колледж имени Ф.Г. Попова (филиал) КалмГУ	74		198,7	15,7	104,5		392,9
6.	Калмыцкий филиал ФГБОУ ВО «Московский государственный гуманитарно-экономический университет»	147			243,7			390,7
7.	БПОУ РК «Политехнический техникум»	259		25	81			365
8.	БПОУ РК «Много-профильный колледж»	222,5			83	53,4		358,9
9.	БПОУ РК «Торгово-	221,2			83,8			305

	технологический колледж»							
10.	БОУ СПО РК «Элистинский педагогический колледж имени Х.Б. Канукова»					171,6	86,1	257,7
11.	Филиал БПОУ РК «КГКНГ»	103			20			123
12.	Филиал БПОУ РК «КГКНГ»	38		12	23			73
13.	Филиал частного ПОУ «Ставропольский кооперативный техникум»				28,4			28,4
	Итого	2312,3	910	328,7	849,5	478,9	86,1	4965,5

За последние шесть лет в системе СПО региона наблюдается ряд негативных тенденций:

1. отсутствие в регионе частных профессиональных образовательных организаций, осуществляющих подготовку специалистов среднего звена (таблица 6), что является свидетельством наличия системных проблем в развитии негосударственного сектора СПО.

Таблица 6

Число профессиональных образовательных организаций, осуществляющих подготовку специалистов среднего звена (на начало учебного года)

	2005/2006	2010/2011	2016/2017
Образовательные организации, в т.ч.:	10	6	8
государственные и муниципальные	9	6	8
частные	1	-	-

2. сокращение численности студентов, обучающихся по программам подготовки квалифицированных рабочих, на 10 тыс. человек с 70 до 42 чел. (таблица 7);

Таблица 7

Показатели деятельности организаций СПО Республики Калмыкия

Показатель	2005	2010	2013	2014	2015	2016
Численность студентов, обучающихся по программам подготовки, тыс. чел.:	9,4	7	5,4	6,6	6,6	6,9
квалифицированных рабочих, служащих (на конец года) организаций	3,3	2,0	1,5	1,5	1,3	1,2
ССЗ	6,1	5,0	3,9	5,1	5,3	5,7
На 10 000 человек населения численность студентов, обучающихся по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих, чел.:	114	70	52	53	48	42

Показатель	2005	2010	2013	2014	2015	2016
Принято на обучение в образовательные организации по программам подготовки, тыс. человек						
квалифицированных рабочих, служащих	1,8	1,5	1,3	1,3	1,1	0,9
ССЗ	2,1	1,8	1,2	2,0	1,9	1,9
Выпущено, тыс. человек:						
квалифицированных рабочих, служащих	1,7	1,7	1,1	1,2	0,9	0,7
ССЗ	1,5	1,4	1,0	1,0	1,0	1,0
На 10 000 человек занятого населения выпущено, тыс. человек						
квалифицированных рабочих, служащих	150	145	98	93	73	56

3. сокращение приема на обучение в образовательные организации по программам подготовки квалифицированных рабочих, служащих с 1,5 до 0,9 тыс. чел.;

4. сокращение выпуска квалифицированных рабочих, служащих с 1,7 до 0,7 тыс. чел., ССЗ с 1,4 до 1,0 тыс. чел.

По нашему мнению, вышеуказанные негативные тенденции продолжатся. По данным Росстата, предположительная численность населения Республики Калмыкия к 2035 году [2] сократится с 272,6 до 219,8 тыс. чел., или на 24 процента (рис. 11).

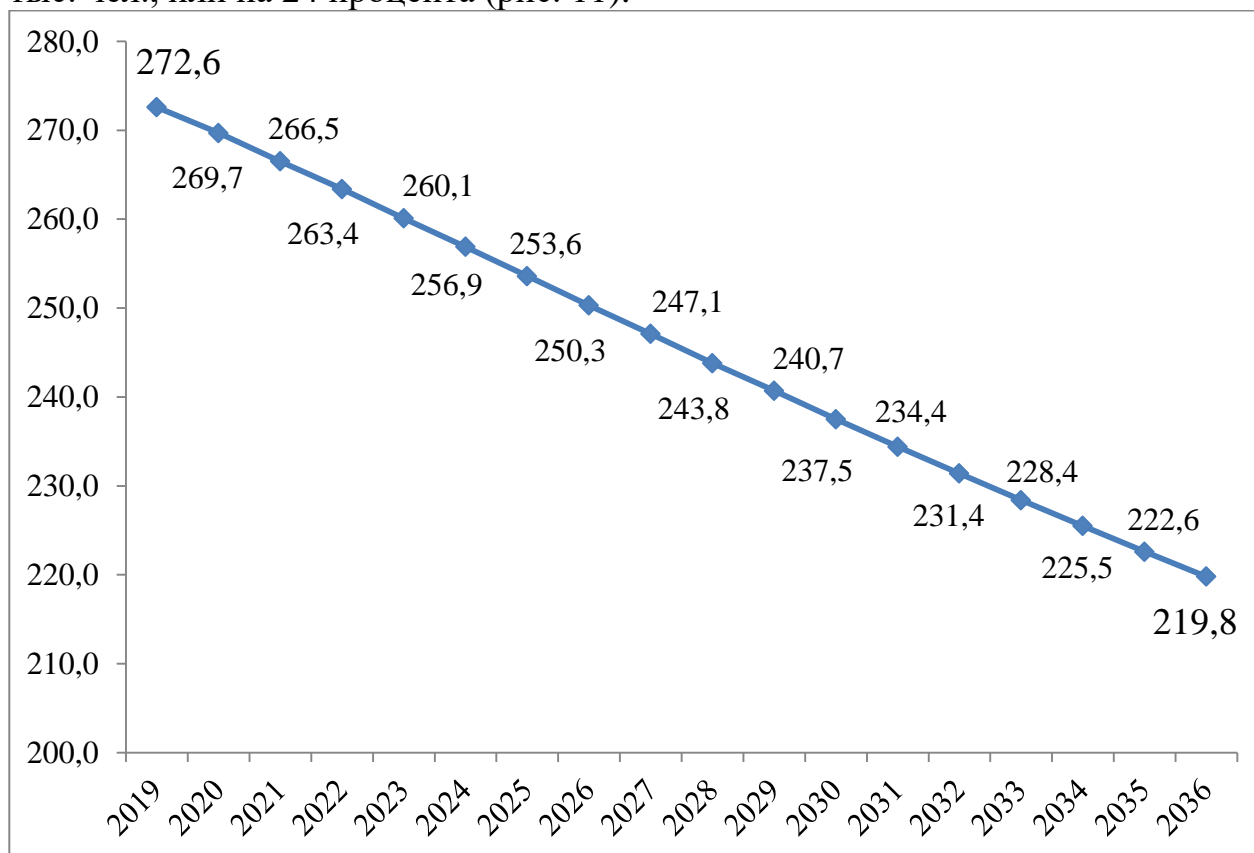


Рис. 11. Прогнозная численность населения Республики Калмыкия до 2035 года (на начало года, тыс. человек)

В 1,5 раза может сократиться численность населения в возрасте моложе трудоспособного – с 59,8 до 38,8 тыс. человек. Данное сокращение повлияет на прием студентов в организации, реализующие образовательные программы СПО.

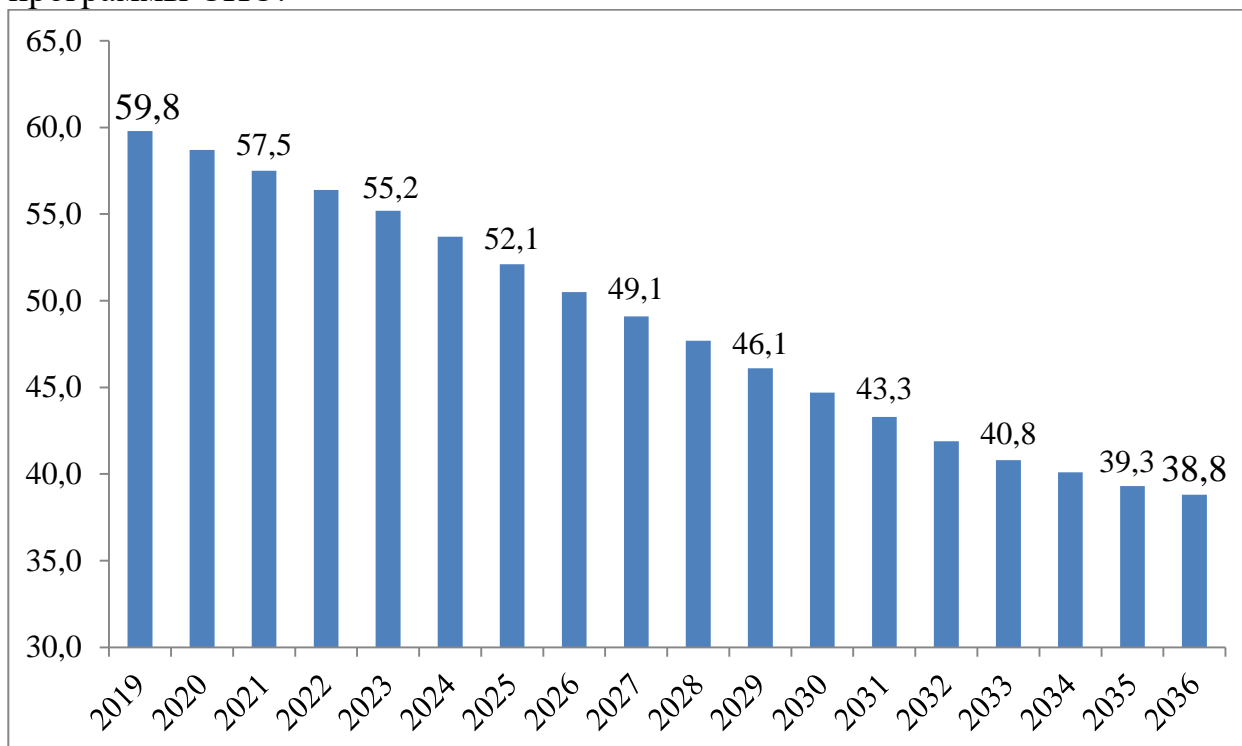


Рис. 12. Прогнозная численность населения в возрасте моложе трудоспособного в Республике Калмыкия до 2035 года (на начало года, тыс. человек)

Учитывая прогнозные значения численности населения Республики Калмыкия, в целях обеспечения экономической безопасности в регионе необходимо проведение грамотной политики по дальнейшему реформированию системы СПО. необходимо повышение гибкости в планировании и прогнозировании потребностей в кадрах. Для повышения гибкости в прогнозировании и планировании потребностей в кадрах необходимо дальнейшее развитие инфраструктуры и технологий количественного и качественного прогноза актуального и перспективного спроса на квалификации (в отраслевом, региональном разрезе), формирование гос заказа и госзадания на подготовку кадров на основе этих прогнозов, распределение госзадания на подготовку кадров и соответствующего финансирования.

Сложившаяся сеть учебных заведений СПО удовлетворяет потребности населения и социума в образовательных услугах и квалифицированных рабочих кадрах.

В целях оказания содействия трудоустройству выпускников

профессиональных образовательных организаций, а также обеспечения индивидуального учета и разработки перспективного плана профессионального развития республики на базе БПОУ РК «Элистинский политехнический колледж» создан Центр содействия трудоустройству выпускников учреждений профессионального образования (приказ Министерства образования и науки Республики Калмыкия от 02.03.2015 № 204).

Высшее образование

Система высшего образования в республике представлена единственным ВУЗом - ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный университет им. Б.Б. Городовикова.

ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный университет им. Б.Б. Городовикова развивается по целому ряду направлений, таких как:

- а) исследования ключевых аспектов калмыцкого языка, устного народного творчества, классического и современного литературного процесса, политической, экономической и этической истории Калмыкии;
- б) исследования, направленные на развитие агропромышленного комплекса республики и стабилизацию экологической обстановки;
- в) исследования сельскохозяйственной тематики;
- г) педагогические исследования.

Ниже представлены статистические данные по инфраструктуре научной деятельности в регионе.

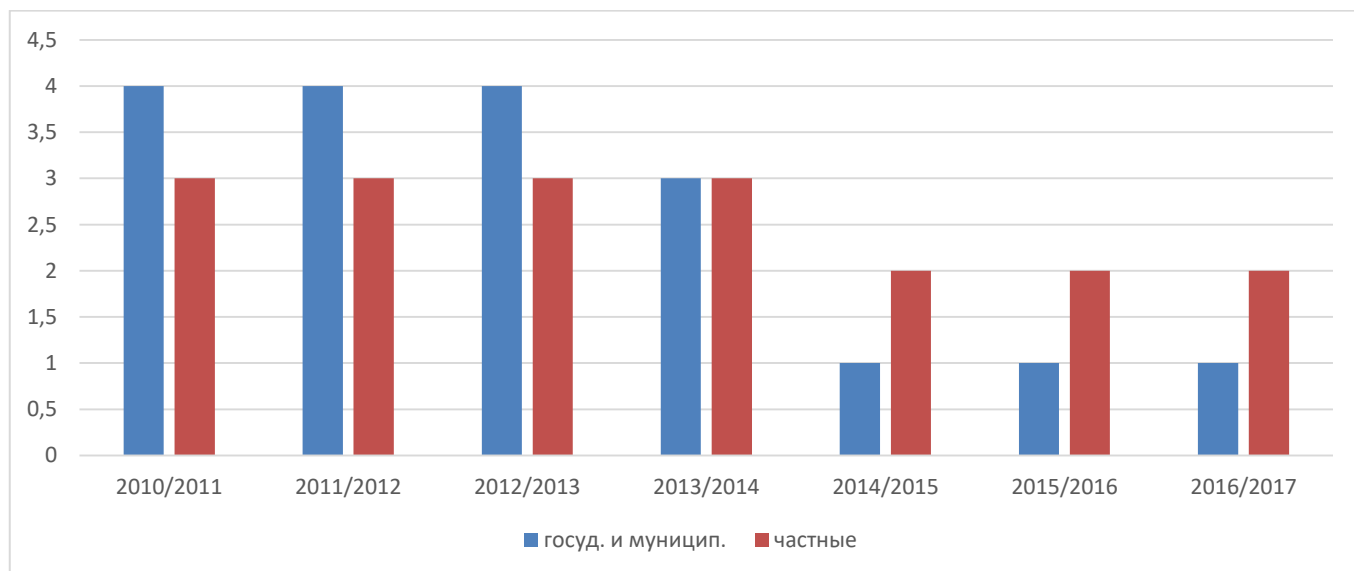


Рис. 13. Число филиалов образовательных организаций высшего образования и научных организаций (на начало учебного года) [3]

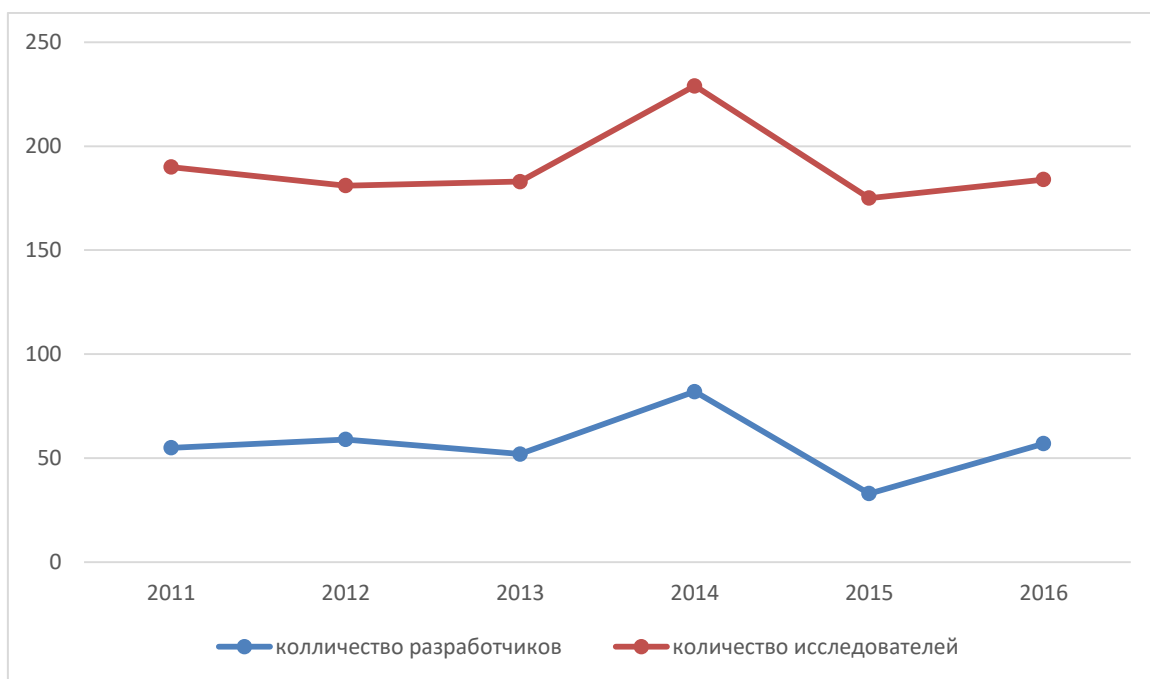


Рис.14. Численность персонала, занятого научными исследованиями разработками в Республике Калмыкия [4]

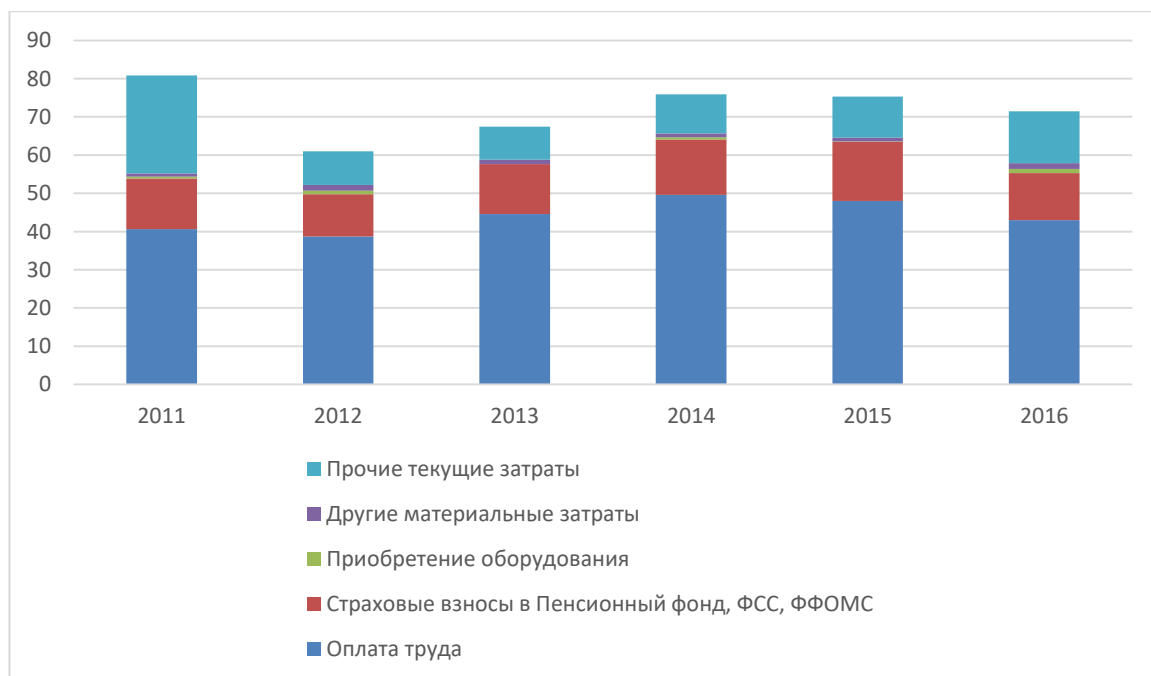


Рис.15. Затраты на научные исследования и разработки по видам затрат (млн. руб.) [5]

Таким образом, в Республике действует один крупный опорный региональный вуз – КалмГУ.

Калмыцкий государственный университет последовательно активизирует научно-инновационную деятельность, участвуя в выполнении фундаментальных и прикладных исследований по грантам федерального и регионального уровня, совместных проектах с РАН, НИИ, отраслевыми министерствами.

Таким образом, по результатам проведенной диагностики текущего состояния образования Республики Калмыкия, можно выделить следующие ключевые проблемы:

1. Недостаточная эффективность методов и технологий обучения общего образования

В настоящее время актуальной является проблема эффективности методов и технологий обучения. Это обусловлено тем, что для повышения качества образования выдвигаются все новые требования к современному уроку - использование различных форм и систем обучения, их нестандартное сочетание друг с другом. На первый план выходит наличие высокоскоростного доступа к сети Интернет в общеобразовательной организации, позволяющего обеспечивать образовательную деятельность, а также развивать онлайн образование.

Кроме того, на качество предоставляемых образовательных услуг и на эффективность восприятия детьми учебных программ оказывает влияние наличие второй смены. Организация образовательного процесса в одну смену позволяет существенно повысить доступность качественного школьного образования второй половины дня, а именно обеспечить обучающихся обязательной внеурочной деятельностью в рамках основной образовательной программы, создать условия для применения сетевой формы реализации образовательных программ с использованием ресурсов нескольких организаций, организовать обучение детей в возрасте от 5 до 18 лет по дополнительным образовательным программам.

2. Нехватка квалифицированных педагогических кадров в общеобразовательных организациях.

Основополагающий ресурс общеобразовательной организации – квалификация педагогических кадров. Чтобы успешно обучать, педагог должен быть хорошо подготовленным. Необходима реализация комплекса мер по устранению дефицита педагогических кадров, закреплению в отрасли молодых специалистов и педагогов с высоким творческим потенциалом, совершенствованию системы непрерывного педагогического образования, росту его качества.

3. Недостаточный уровень развития инфраструктуры среднего профессионального образования.

Фактором, существенно затрудняющим задачу формирования профессиональных компетенций, соответствующих потребностям

технологического прорыва и цифровой экономики, а также задачам организации независимой оценки компетенций и квалификаций посредством проведения демонстрационного экзамена, выступает недостаточный уровень развития инфраструктуры профессиональных образовательных организаций.

Развитая инфраструктура и современная материально-техническая база являются неотъемлемыми условиями качественного образования, особенно по профессиональным направлениям подготовки, где практикоориентированность и возможность обучения на современном оборудовании крайне важна. Количество профессиональных образовательных организаций, обладающих развитой материально-технической базой, является недостаточным.

4. Недостаточное соответствие уровня квалификации педагогических кадров профессиональных образовательных организаций требованиям современных стандартов и передовых технологий.

К наиболее актуальным проблемам относится дефицит квалификаций преподавателей в сфере актуальных информационных и производственных технологий, необходимых в условиях цифровой экономики.

Нехватка квалифицированных педагогических кадров в сфере среднего профессионального образования обусловлена следующими факторами:

- отсутствие эффективных механизмов персонификации и финансового стимулирования непрерывного профессионального педагогического образования с целью повышения уровня компетенций у самих преподавателей;

- нехватка высококвалифицированных преподавателей-практиков в общей структуре преподавателей в учреждениях среднего профессионального образования.

3.3. Методологические подходы к определению эффективности образования на региональном уровне

Основные проблемы качества образования во многом определяются традиционными, во многом устаревшими подходами к его обеспечению и существующими в образовательной сфере управленческими стереотипами.

Главное внимание уделяется результатам образовательной деятельности. Они составляют основу статистических данных, и они же являются главными показателями деятельности образовательных учреждений (ОУ), муниципальных и региональных образовательных систем.

Таким образом, преобладает оценка деятельности ОУ по результатам, зафиксированным в конце года. В то же время обеспечение качества с практической точки зрения должно быть основано на принципах системного и процессного подхода, принципе непрерывного управления, оперативного реагирования на изменение ситуации.

Сущность системно-процессного подхода можно представить в виде взаимосвязанных составляющих – систем, процессов, результатов (рис. 16).



Рис. 16. Основные составляющие качества образования, их взаимосвязь и взаимообусловленность

Наиболее часто встречающиеся методы оценки эффективности деятельности системы общего образования можно разделить на следующие основные подходы (табл. 8).

Таблица 8

Подходы и методики определения эффективности деятельности системы общего образования

Представители	Суть подхода	Плюсы подхода	Минусы подхода
1	2	3	4
Титова Л.Н., Синельникова О.П.	Эффективность оценивается как величина издержек на единицу продукции. Выделяется несколько видов эффективности	Возможно определение отдачи ресурса	Использование показателей, определение которых зависит от субъективного мнения экспертов (кто устанавливает критерии качества; какими должны быть меры по нормализации)

			ситуации)
Агранович М.Л.	Эффективность оценивается как соотношение результата к затратам. Использование частных и сводных индексов. Сравнение некоторых показателей оценки с нормативом	Большое внимание уделяется вопросу сопоставимости показателей. Учитываются условия функционирования системы образования, использование корректирующих коэффициентов	Использование динамической системы показателей. В качестве ресурсов используются только стоимостные показатели
Марков С.Н.	Использование финансовой модели оценки «анализ издержек и результативности»	В дальнейших расчетах есть возможность выявлять факторы, повлиявшие на результат	Показатель результата деятельности системы образования всего один – результаты ЕГЭ по русскому языку и математике
Панасюк В.П.	Эффективность как частный случай термина «качество». Выделение нескольких видов эффективности. Использование моделей «вход–выход», «вход–процесс–выход»	Прописаны условия для расчета определенного вида эффективности. Стандартизация части процедур (наложение ограничений на показатели и методику)	На практике границы применения определенного вида эффективности размыты
Журавлева Л.В.	Оценка школьной эффективности как управление ресурсами. Возможность школы влиять на учебные достижения: достижение наилучших результатов у максимального количества обучающихся независимо от социально-экономического положения родителей	Описываются признаки эффективной школы; факторы, влияющие на результат	Не приведены конкретные показатели результата
Козлова М.Н., Балтина А.М., Бегунова С.В.	Использование балльной системы оценивания, шкал для проведения числовой оценки, отклонений показателя от норматива	Проста в интерпретации, практическом применении. Внимание уделяется сопоставимости стоимостных показателей	Используемые в оценке показатели известны только школе, по которой проводится оценка. Нет универсальности индикаторов
Кольга В.В., Меркулов А.Б.	Использование в оценке синтез-метода (ранжирование, экспертная оценка, весовые коэффициенты, категориальное сравнение)	Возможность анализа динамики роста	Использование качественных показателей (успешность, конкурентоспособность и др.). Субъективизм в оценке показателей
Мамаева З.М.	Методика оценки инновационного развития регионов. Использование для оценки взвешенного интегрального индекса	Учитывается «вклад» показателя в формирование интегрального показателя	Сложность расчетов – необходима серьезная подготовка специалистов

Современные подходы к оценке государственного управления, деятельности органов исполнительной власти в сфере образования заключаются всё в большей степени ориентировании на результат, а не на процесс. Достаточно вспомнить осуществляемую в России реформу бюджетной системы, центральная идея которой — ориентация на конечный результат [6].

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти в её сегодняшнем виде проводится лишь частично по показателям конечных результатов, в значительной степени ориентируясь на промежуточные результаты и процесс.

В действующей методике оценки [7] деятельности региональных органов исполнительной власти в сфере общего образования используются следующие показатели:

1. Показатели, характеризующие конечные результаты деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации:

1.1. доля выпускников общеобразовательных учреждений (ОУ), сдавших единый государственный экзамен (ЕГЭ) по русскому языку и математике, в общей численности выпускников, участвовавших в едином государственном экзамене по русскому языку и математике;

1.2. доля выпускников ОУ, не получивших аттестат о среднем образовании, в общей численности выпускников;

1.3. доля преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, в общем количестве зарегистрированных преступлений;

1.4. доля детей, оставшихся без попечения родителей (процентов);

1.5. доля детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на воспитание в семьи граждан Российской Федерации;

1.6. количество экземпляров новых поступлений в библиотечные фонды общедоступных библиотек на 1 тыс. человек населения (единиц);

1.7. удовлетворённость населения качеством общего образования (процентов от числа опрошенных);

2. Показатели, характеризующие деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации:

2.1. доля ОУ, здания которых находятся в аварийном состоянии или требуют капитального ремонта, в общем количестве ОУ;

2.2. отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы учителей к среднемесячной номинальной начисленной заработной плате работников, занятых в сфере экономики региона;

2.3. доля общей численности учителей, имеющих стаж педагогической работы до 5 лет;

2.4. удельный вес детей первой и второй групп здоровья в общей численности обучающихся;

2.5. численность учащихся, приходящихся на одного работника ОУ;

2.6. численность учащихся, приходящихся на одного учителя;

2.7. соотношение численности учителей и численности прочего персонала;

2.8. средняя наполняемость классов в субъекте Российской Федерации, в том числе в городской и сельской местности (человек);

2.9. средняя стоимость содержания одного класса в субъекте Российской Федерации;

2.10. доля расходов на увеличение стоимости основных средств в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на общее образование;

2.11. доля расходов на оплату труда и начислений на оплату труда в текущих расходах консолидированного бюджета субъекта РФ на общее образование;

2.12. расходы консолидированного бюджета субъекта РФ на общее образование в расчете на одного обучающегося;

3. Показатели, характеризующие ход реализации институциональных реформ:

3.1. доля ОУ, переведенных на нормативное подушевое финансирование, в общем количестве ОУ;

3.2. доля ОУ, переведённых на новую систему оплаты труда, ориентированную на результат, в общем количестве ОУ.

Показатель 1.4 «Доля детей, оставшихся без попечения родителей» зависит от многих факторов и в незначительной степени зависит от органов управления образованием.

Следующий показатель (1.5), отражающий долю таких детей, переданных на усыновление или под опеку в семье, то есть организацию их жизни в семье, действительно отражает работу органов управления образованием. Первый же показатель должен выступать скорее как фоновый, обеспечивающий корректность сравнения.

Ещё один показатель — «Количество экземпляров новых поступлений в библиотечные фонды общедоступных библиотек на 1 тыс. человек населения» также не представляется удачным. Он не является показателем конечных результатов, поскольку необходимо еще выяснить, что это за книги, пользуются ли они спросом у населения, или для обеспечения высокого значения данного показателя была произведена закупка уценённой «макулатуры».

И, наконец, последний показатель этой группы: «Удовлетворённость населения качеством общего образования (процентов от числа опрошенных)» вызывает вопросы в связи с непрозрачностью инструментария опроса и способов формирования выборки.

Кроме того, необходимо отметить, что уровень удовлетворённости населения услугами образования никак не связан с реально достигнутыми значениями показателей результативности деятельности органов исполнительной власти, корреляция показателя удовлетворённости с другими показателями близка к нулю. Это означает, что реально данный показатель отражает что-то другое — социально-экономическое положение региона, уровень образования населения или ещё что-то. Это порождает

определённые сомнения в корректности его использования для оценки деятельности органов власти в сфере образования.

Литература

1. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации // <http://docs.cntd.ru/document/423902411>
2. Статистический сборник Росстата России. – 2017
3. http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_14p/Main.htm
4. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/science/#
5. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/science/#
6. Агранович М.Л. Оценка эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти в сфере образования// Экономика и право, №6, 2015-С.39-50. <http://www.mamso.ru/files/%D0.pdf>
7. Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322.

Глава 4. Развитие институтов как условие и фактор эффективной политики воспроизводства человеческого капитала

4.1 Методологический потенциал и ограничения неинституциональной экономической теории в исследовании человеческого капитала

Использование институционального подхода как ключевого демонстрируется в ряде работ, посвященных объяснению протекания процессов на разных уровнях экономики. При этом не всегда очевиден выбор того или иного институционального направления и четкость методологической позиции исследователя. Поскольку глубокий компаративный анализ всех институциональных концепций не входит в задачи исследования, остановимся на сравнении неоклассического и неинституционального направлений. Данный выбор обусловлен следующими причинами:

1. Неоклассическая ветвь является центральной в пучке теорий мейнстрима и служит своего рода ориентиром и «законодателем» при выборе инструментов современного маржинального анализа. Однако чистый неоклассический подход игнорирует роль институционального окружения, тем самым упрощая реальность. Неоинституциональная экономическая теория, обращая внимание на «правила игры» по которым осуществляется аллокация и использование ресурсов, устраняет неоклассический пробел, корректируя методологию и исследовательские техники.

2. Традиционный институционализм как парадигма обладает высоким потенциалом. Экономисты первой волны (Т. Веблен, Дж. Коммонс, У. Митчелл) создали уникальные сложно воспроизводимые исследовательские техники, не выдержавшие конкуренции с четкостью и простотой маргиналистского стандарта. Представители второй волны (Дж. Гэлбрейт и др.) попытались реанимировать и модифицировать традиционный институциональный подход, однако в силу отсутствия строгости методологических построений теория локализовалась. Третья волна (Дж. Ходжсон и др.) через популяризацию идей эволюционизма и междисциплинарности в настоящее время занимает видное место в пучке неортодоксальных экономических теорий, однако не имеет собственной исследовательской программы и по замечанию А.Е. Шаститко «пытается объяснить институты без теории» [1].

3. Французская институциональная экономическая теория (экономика соглашений) и эволюционная экономика, внесшие изменения, как в «жесткое ядро», так и в «защитный пояс», не выработали на сегодняшний день эффективного инструментария для решения, поставленных в работе задач, что затрудняет реализацию их практической функции.

4. Неоинституционализм, внося поправки только в «защитный пояс» неоклассической парадигмы, предлагает оптимальную на сегодняшний день исследовательскую программу с точки зрения сочетания строгости и реалистичности.

Взяв за основу предложенный И. Лакатосом [2] подход к анализу структуры любой исследовательской программы, выделим два системообразующих элемента в анализируемых концепциях:

1. «Жесткое ядро» – утверждения, входящие в его состав, остаются неизменными при любом уточнении теории.

2. «Защитная оболочка» – утверждения, которые уточняются по мере развития теории.

Здесь возможны три варианта:

если неизменным остается и «ядро» и «защитная оболочка», программа является ортодоксальной;

если меняются элементы «оболочки», программа становится модифицированной;

если изменяется и «ядро», и «оболочка», появляется новая исследовательская программа.

Исходя из этого, правомерен вывод о том, что если неоклассику определить как ортодоксальную теорию, то неоинституционализм – ее модификация.

Являясь модификацией неоклассической концепции, неоинституционализм разделяет и философские основания, на которых строится неоклассическая теория [3]:

«феноменализм – отношение к конкретным фактам как феноменам, как заранее данным факторам, происхождение которых не требует объяснения;

инструментализм – сведение научных теорий и понятий к инструментам, обеспечивающим решение соответствующих задач, а не объяснение объективной реальности;

операционализм – определение научных понятий лишь через совокупность реальных операций или процедур, производимых с данными понятиями;

прагматизм – значимость знания в зависимости от узкопрактических последствий.

Характерными специфическими локальными чертами являются:

верификация – непосредственное подтверждение научных выводов путем их эмпирической проверки;

фальсификация – процедура, выраженная в попытках опровержения имеющихся теорий и гипотез «неудобными фактами», что должно приводить к обновлению и росту научных знаний;

экспликация – описание явлений посредством использования формализованных математических и графических методов и моделей;

ситуационный анализ – анализ конкретно складывающихся ситуаций и поиск лучшего варианта решения проблемы».

Имея общие философские основы и развиваясь в рамках одной исследовательской программы, неоклассическое направление и неоинституционализм имеют существенные различия, причем эти различия являются преимуществами последнего по сравнению с первым (таблица 1).

Таблица 1. – Компаративный анализ неоклассического и неоинституционального направлений

Общее	Отличия
1. Наличие независимых (относительно независимых) основных участников обменных отношений — продавцов и покупателей.	1. Неоинституционализм: эксплицитный характер влияния институционального окружения на экономические явления и процессы.
2. Признание свободной (условно свободной, ограниченной) конкуренции как основы ведения хозяйственной деятельности.	2. Для неоинституционального направления характерен аспект институтов, связанный с эффективностью, что позволяет указать на особенности используемых моделей и показать, что далеко не все они являются строго оптимизационными, как в неоклассике.
3. Принципы экономической рациональности и «методологического индивидуализма».	3. Неоинституционализм: ограничивает набор альтернатив в условиях выбора, чем расширяет неоклассические основы анализа.
4. Маржиналистская оценка результатов хозяйственной деятельности.	4. Объекты не рассматриваются как «черные ящики» (у неоклассиков), а как структуры, упорядочивающие взаимодействия между людьми, что требует специального анализа процессов обработки информации, системы стимулов и контроля в различных формах экономической организации.
5. Обеспечение равновесия (полного, неполного, ограниченного) спроса и предложения благ.	5. Институциональные альтернативы сравниваются друг с другом (а не только с идеальным положением вещей, как у неоклассиков) на предмет экономии трансформационных и трансакционных издержек.
	6. Неоинституционализм ориентирован на ослабление жестких предпосылок неоклассики относительно экономического поведения (принцип ограниченной рациональности).

Источник: составлено на основе [4, 8]

Неоинституциональный подход занимает особое место в системе теоретических экономических направлений. В отличие от неоклассического подхода он делает акцент не столько на анализе результатов поведения

экономических агентов, сколько на самом этом поведении, его формах и способах. Таким образом, достигается идентичность теоретического объекта анализа и исторической реальности [5].

Среди значимых достижений неинституционального анализа, которые модифицируют представления о моделировании экономической онтологии и иллюстрируют расширение методологического потенциала по сравнению с неоклассическим подходом необходимо выделить следующие:

1. Уточнение представления о рациональности индивида, принимающего решения.

Различия в методологии исследования человека в неоклассическом и неинституциональном подходах представлены в таблице 2.

Таблица 2. – Различия в методологии исследования человека в неоклассическом и неинституциональном подходах

Критерии	Различия в методологии исследования	
	Неоклассический подход	Неинституциональный подход
Институт	Институты не имеют значения и находятся за пределами анализа.	Институты имеют значение. Игнорируя институты, получаем неверное представление о состоянии системы в целом.
Поведение человека	Мотив поведения – максимизация полезности.	Поведение институционально обусловлено.
Ограничения поведения	Ресурсные, ценовые, технологические.	Ресурсные, ценовые, технологические, информационные (асимметрия), институциональные.
Формирование производительных способностей	Обусловлены возможностью получения более высокого дохода в будущем.	Обусловлено влиянием институтов.
Рациональность	Полная.	Ограниченная.
Следование собственным интересам	Простое следование интересам.	Оппортунизм.

Источник: составлено на основе [4, 6-10]

2. Допущение о существовании нескольких моделей прав собственности.

3. Процесс обмена не бесплатен и сопровождается транзакционными издержками.

4. Максимизирующее поведение индивида осуществляется в ограничениях, налагаемых институциональной средой.

Следующим шагом станет рассмотрение наиболее заметных концепций институциональных изменений с точки зрения выявления причин, мотивов и источников трансформации «правил игры».

4.2. Институциональные изменения как инструмент развития человеческого капитала

Отсутствие единой синтетической экономической теории институциональных изменений [1], которая объясняла бы не только наблюдаемые процессы, но и была бы полезной для выработки нормативных рекомендаций по повышению эффективности институтов, предполагает рассмотрение нескольких иногда конкурирующих гипотез, претендующих на обоснование движущих сил трансформации институтов.

Даже поверхностный взгляд, на имеющиеся мнения, по поводу объяснения мотивов изменения институтов выявляет сложность в четкой их систематизации (таблица 1):

Таблица 1. – Подходы к определению причин изменений институтов

Автор	Формулировки
А. Алчиан	Эволюционная гипотеза: конкуренция между институтами должна привести к устранению «слабых» институтов и способствовать выживанию тех, которые обеспечивают наибольшую эффективность при координации действий экономических субъектов. Роль государства в такой ситуации ограничена правовым закреплением стихийно возникших или существенно изменившихся прежних институтов.
Ф. Хайек	Институциональные изменения осуществляются в процессе социокультурной эволюции, выступающей как продолжение эволюции биологической. Рынок институтов также производит отбор самых эффективных институтов (общих правил поведения). В институциональной конкуренции побеждают те институты, которые обеспечивают более высокий жизненный уровень большему числу людей.
Р. Аксельрод	Эволюционный подход к институциональным изменениям более подходит для изучения того, как изменяются неформальные институты.
Д. Норт	Главные причины институциональных изменений: изменения в относительных ценах и изменения в идеологии. Революционные изменения становятся результатом формирования неразрешимой ситуации, возникающей вследствие отсутствия опосредующих институтов, которые могли бы позволить конфликтующим сторонам достигнуть компромисса и получить какие-то выгоды от потенциальных обменов.
Т. Веблен	Творческая деятельность человека является двигателем социотехнологических изменений.
Й. Шумпетер	Факторами институционального развития является инновационное поведение предпринимателей и вытекающие отсюда технологические изменения.

В. Полтерович	Эффективный процесс трансплантации можно обеспечить лишь за счет вмешательства нерыночных сил, прежде всего государства. Для этого само государство должно быть достаточно эффективно.
С. Кирдина	Базовые институты определяют характер складывающейся в обществе институциональной среды, задают рамки и ограничения для действия дополнительных, вспомогательных институтов. Базовые институты, соответствующие типу институциональной матрицы данного государства, развиваются более свободно, спонтанно. Развитие же альтернативных, вспомогательных институтов, обеспечивающих во взаимодействии с базовыми институтами сбалансированное развитие той или иной общественной сферы, требует целенаправленных усилий со стороны социальных субъектов для своего внедрения.
Г. Клейнер	Социально-экономические институты ... имеют жизненные циклы с характерными стадиями зарождения, развития, стагнации, ослабления и исчезновения (ликвидации). Протекание и смена стадий этих циклов зависят от различных причин ... факторов генезиса и развития институтов.
О. Сухарев	Возникновение дисфункции — нарушение, расстройство функций какого-либо органа, системы, экономического института, преимущественно качественного характера.
О. Фомичёв	Институциональные изменения в значительной степени зависят от институциональной матрицы. Важнейшее свойство эволюционных институциональных изменений — зависимость от предыдущей траектории развития. Эволюция институтов не в состоянии обеспечить радикальное изменение тормозящих развитие общества институтов.
В. Андрианов	Институты... могут реагировать на изменения социальной, культурной, политической и природной среды. Институты могут мутировать и случайно под воздействием как внутренних, так и внешних факторов, включая целенаправленное действие индивидов.

Источник [12]

Поскольку концепция институциональных изменений не может не опираться на базовый элемент анализа «институт», учитывая неоднозначность последнего, общепринятой, хрестоматийной теории институциональных изменений на сегодняшний день не существует.

В случае, если институциональные изменения объясняются внешними факторами, такую теорию относят к экзогенной. Эндогенной принято называть теории институциональных изменений, основой которых выступают внутренние факторы. Удачная систематизация концепций институциональных изменений, предложена В.Л. Тамбовцевым [11]. Ниже представлены основные тезисы этих концепций.

1. Базовой концепцией институциональных изменений служит система взглядов Х. Демсеца, Б. Филда [13, 14]. Основу концепции составляет предположение о наличии причинно-следственной связи между изменением в относительных ценах экономических ресурсов и институциональными изменениями. Спрос со стороны экономики (государству отводится

пассивная роль) на институциональные изменения обусловлен недостаточной эффективностью использования ресурсов. Игнорирование предложения институциональных изменений в рассматриваемой концепции предполагает ограниченность ее применения.

2. Концепция Д. Норта [15] основывается на анализе процессов, происходящих на политическом рынке и учете положительных трансакционных издержек. Кроме того, Норт доказывает ошибочность мнения о том, что конкуренция среди институтов обеспечивает выживание наиболее эффективных.

3. Теория индуцированных институциональных инноваций [16], являясь экзогенной, учитывает воздействие внешней среды на спрос на институты и их предложение. Экзогенные изменения в технологиях, ресурсах и потребительском спросе создают неравновесное состояние на рынках факторов производства, что порождает спрос на институциональные изменения. Представленная теория ставит в один ряд с государством частного институционального инноватора.

4. Распределительная теория институциональных изменений [17]. Исходит из положения, что институциональные изменения не всегда обеспечивают экономический рост и рациональное использование ресурсов. Считая, что основным мотивом экономических агентов при осуществлении институциональных изменений выступает получение чистой выгоды, возникающий конфликт интересов находит свое разрешение в результате вступления в контрактные отношения. Теория учитывает воздействие на институциональные изменения групп влияния, чьи интересы ущемлены и недостаточно компенсированы. Высокий уровень трансакционных издержек на политическом рынке, наконец, может привести к неэффективному изменению формальных правил.

5. Подход Дж. Найта [18] берет за основу проблему «безбилетника», связанную с процессом заключения политических сделок в результате осуществления эффективных институциональных изменений. По Найту, стратегия поведения рационального экономического агента состоит в неучастии в контрактном процессе, поскольку в случае успешной реализации институциональных изменений агент при отсутствии издержек получит часть общей выгоды. Причиной осуществления институциональных изменений выступает асимметричное распределение сил в обществе. Иллюстрацией такой асимметрии может служить система распределения ресурсов. Индивидуальные мотивы частных агентов детерминируют спрос на институциональные изменения. По мнению Найта,

гипотеза об исключении неэффективных институтов непродуктивна, т.к. распределение власти в обществе неравномерно.

6. Концепция А.Е. Шаститко рассматривает схему институциональных изменений исходя из того, что институты обладают не только координационной, но и распределительной природой [19]. В основу положена идея институционального равновесия. Следовательно, развитие есть движение к новому равновесию в долгосрочном периоде. Аналогично Д. Норт, здесь под институциональным равновесием понимается такая ситуация, в которой при подобном соотношении сил игроков в данном наборе контрактных отношений, образующих экономический обмен, ни один из игроков не считает для себя выгодным тратить ресурсы на изменение соглашений.

Выделение двух моделей институциональных изменений (спонтанно эволюционная и целенаправленная) [20] имеет значение для характеристики реально происходящих трансформаций.

Первая модель – спонтанно эволюционная – характеризует изменения, возникающие без предварительного замысла или плана. Как правило, эволюционный вариант развития предполагает превращение неформальных правил в формальные путем их законодательного закрепления. Спонтанно эволюционная модель опирается на принципы наследственности, изменчивости и естественного отбора [21]. Однако эволюционные процессы не всегда обеспечивают эффективность института.

Вторая модель – целенаправленного воздействия – реализуется посредством вмешательства государства. Данная модель предполагает существование трех видов изменений институтов: революционного, эволюционного и эволюционно-революционного.

Революционный вид подразумевает две стратегии: импорт институтов или трансплантация по типу «шоковая терапия» [21, 22].

Согласно А. Олейнику, под импортом института понимается радикальное изменение в формальных правилах на основе ориентации на уже существующие образцы. Ученый выделяет три пути заимствования институтов [22]:

институты в виде теоретической модели, воссозданные затем на практике;

институты, существовавшие ранее и воспроизведенные на современном этапе;

институты, заимствованные в других странах.

Среди плюсов импорта институтов можно выделить одномоментность, высокую скорость реформ и краткосрочный характер

мероприятий. Отрицательную сторону данного процесса составляют высокие социальные риски, независимость от предыдущей траектории развития, возможные противоречия по причине некомплементарности, невозможность импорта неформальных институтов, возможная экономическая и политическая зависимость от страны-экспортера.

Теория трансплантации институтов развивается в работах академика В.М. Полтеровича. Под трансплантацией им понимается процесс заимствования институтов, развившихся в иной институциональной среде. Технология трансплантации включает три стадии [23]:

выбор трансплантата и стратегии трансплантации, включая оценку издержек;

создание инфраструктуры трансплантации, в том числе разработку и лоббирование новых законов, создание вспомогательных и промежуточных институтов;

осуществление мер, обеспечивающих адаптацию экономических агентов к новому институту.

Одним из вариантов трансплантации выступает «шоковая терапия» – радикальное изменение системы институтов. Данный вариант имеет ряд аналогичных характеристик с импортом институтов.

Стратегия «выращивания» института имеет противоположные «шоковой терапии» черты. «Выращивание» здесь есть процесс поддержки естественной эволюции существующего института. Среди недостатков стратегии «выращивания» можно выделить низкую скорость преобразований, что увеличивает вероятность замедления процесса институциональных изменений под воздействием оппозиционно настроенных групп интересов. К преимуществам можно отнести возможность для адаптации и коррекции в процессе развития института.

Еще одной стратегией в модели эволюционного целенаправленного воздействия выступает стратегия промежуточных институтов. Согласно данной стратегии внедрение промежуточных институтов снижает риск неудачи проводимой реформы, а назначение промежуточных институтов видится в том, чтобы, ослабив ограничения, способствовать внедрению эффективных институтов.

Активно используемым в последнее время в экономической политике инструментом выступает институциональное проектирование. Под институциональным проектированием понимается деятельность, направленная на разработку моделей социально-экономических институтов, сознательно и целенаправленно внедряемых в хозяйственную систему [24]. Из данного определения очевидно, что целенаправленность

институционального проекта предполагает создание некоего идеального образца, к которому должен стремиться результат проекта. Следовательно, институциональное проектирование можно отнести к нормативной ветви экономической теории. В то же время «институциональное проектирование, как и любая деятельность, связанная с созданием чего-то *нового*, не может быть полностью алгоритмизировано, даже при самом широком понимании алгоритма. Оно неизбежно включает творческие элементы, содержит не формализуемые этапы и неформализованные элементы» [24].

Процесс институционального проектирования имеет следующую последовательность типичных шагов [24]:

- осознание проблемной ситуации, т.е. формулировка проблемы;
- постановка цели;
- определение ограничений на множество возможных средств достижения цели;
- разработка, анализ и оценка вариантов достижения цели;
- постановка задачи принятия решения;
- принятие решения;
- детализация и оформление выбранного варианта.

В соответствии с подходом В.Л. Тамбовцева выделяется шесть принципов институционального проектирования [24]:

1. Принцип этапной полноты проекта (для повышения вероятности успеха разрабатываемого институционального проекта процесс его формирования должен последовательно проходить все вышеназванные стадии процесса принятия решения).
2. Принцип компонентной полноты проекта (для повышения вероятности успеха проектируемой институциональной инновации ее разрабатываемое описание должно включать все комплементарные компоненты соответствующей деятельности).
3. Принцип достаточного разнообразия стимулов (сводится к тому, что проектировщик должен опираться на весь комплекс мотиваций агентов).
4. Принцип максимальной защищенности от девиантного поведения (предполагает учет интересов всех участников деятельности).
5. Принцип соучастия (наибольшие шансы на «выживание» имеет тот институт, который формируется при самом широком соучастии на всех этапах этого процесса всех затрагиваемых им субъектов).
6. Принцип типологичности (заключается в том, что особенности отдельных разновидностей экономических институтов требуют своего учета в ходе их проектирования).

Опираясь на эти принципы, Д.С. Петросян, разработал функциональную процедуру институционального проектирования, включающую следующие этапы [25]:

1. Постановка целей институционального проекта, то есть описание социально-экономических результатов, которые должны быть достигнуты в итоге внедрения проекта. Важно согласовать между собой декларируемые и фактические цели заказчика институционального проекта и его проектировщика [26].

2. Разработка плана институционального проекта, содержащего варианты достижения поставленных целей. По каждому варианту плана институционального проекта должно быть определено ресурсное обеспечение – кадровое, материально-техническое, финансовое, информационное, – включая предполагаемый властный ресурс поддержки проекта, сроки выполнения отдельных этапов проекта и механизм их контроля и стимулирования [27].

3. Экспертиза и выбор наилучшего варианта проекта на основе заданных критериев отбора вариантов проекта, таких как обеспечение минимизации транзакционных издержек на осуществление варианта проекта, ресурсная обеспеченность проекта, полнота учета интересов всех экономических агентов, на регулирование поведения которых будут направлены результаты институционального проекта, период времени реализации проекта [28].

4. Согласование и утверждение проекта.

5. Выполнение проекта с учетом достижения его глобальной и локальных целей, соблюдения сроков и адекватного стимулирования проектировщиков.

6. Внедрение проекта, включая тиражирование, адаптацию, продвижение и контроль результатов реализации проекта [29].

7. Коррекция проекта и способов его внедрения позволяет обеспечить непрерывность институционального развития в желаемом направлении и снижает вероятность возникновения так называемых институциональных ловушек.

4.3 Институциональные регуляции в развитии человеческого капитала на примере Республики Беларусь

Разработка и реализация институционального проекта требует прежде всего понимания того, что трансплантация института или совокупности институтов в страны с различными институциональными системами ведет к

разным последствиям. Несмотря на общую генетику внедряемых институтов, механизмы контроля/принуждения, нормы поведения и субъективные ожидания агентов другие. Следовательно, другими становятся и система стимулов, оценка последствий принимаемых решений.

Приведенные аргументы создают необходимость и обуславливают внесение в конкретный институциональный проект поправок на тип институциональной матрицы и ценностно-ментальные особенности общества. Таким образом, институциональный проект развития человеческого капитала должен учитывать:

зависимость от предшествующей траектории развития (path dependence);

степень комплементарности трансплантируемых институтов, предусматривающую рациональную последовательность институциональных изменений;

формирование институциональных ожиданий, стимулирующих развитие человеческого капитала;

согласованность с ресурсными и технологическими ограничениями.

Прежде чем описывать содержание, особенности и детерминанты институциональной матрицы Республики Беларусь, следует определиться с используемым категориальным аппаратом.

Авторы концепции институциональных матриц¹ под этим системообразующим термином понимают «устойчивую, исторически сложившуюся систему базовых институтов, регулирующих взаимосвязанное функционирование основных общественных сфер — экономической, политической и идеологической» [30].

Теория институциональных матриц выделяет в общественной структуре институты, существующие независимо от культурного контекста, вне цивилизационно обусловленных форм, в которых они реализуются на разных этапах исторического развития. Согласно Кирдиной, многообразные институциональные комплексы, регулирующие жизнь древних и современных государств, можно свести к двум институциональным матрицам — X-матрица, или восточная, Y-матрица — западная.

Главные различия в том, что в отличие от западной в восточной матрице господствуют нерыночные механизмы, институты унитарно-централизованного государственного устройства, приоритет коллективных, надличностных ценностей. Основной категорией теории институциональных матриц является понятие базовых институтов, которые складываются на основе исторического опыта в результате приспособления населения, проживающего на территории государства, и тем внешним условиям, которые им даны. По мере развития общества базовые институты проявляются во всё более развитых и цивилизованных формах, сохраняя

¹ Теория раздаточной экономики разработана д.с.н. О.Э. Бессоновой и развита в теории институциональных матриц д.с.н. С.Г. Кирдиной.

при этом качественную специфику. Институты взаимообусловлены, определяют содержание и поддерживают функционирование друг друга. Главной функцией базовых институтов является регулирование основных сфер общественной жизни [30].

Кирдина выделяет следующие свойства институциональных матриц:

симметричность выражается наличием противостоящих друг другу идеальных институциональных матриц; означает, что институтам рыночной экономики в Y-матрицах соответствуют институты редистрибутивной экономики — в X-матрицах;

взаимообусловленность предполагает однозначное взаимное соответствие экономических, политических и идеологических институтов в каждой матрице;

доминантность выражает доминирование базовых институтов над комплементарными. Комплементарные институты носят вспомогательный, дополнительный характер, обеспечивая устойчивость институциональной среды в той или иной сфере общества. Основная цель комплементарных институтов — содействовать более эффективному действию институтов, составляющих ядро западных экономических систем;

инвариантность предполагает устойчивость к экзогенным и эндогенным воздействиям [30, с. 67—72].

Используя в качестве теоретико-методологической основы теорию институциональных матриц [31], теорию раздаточной экономики [32], существующие подходы и разработки в области формирования институциональной структуры белорусской экономики [33], представим компаративный анализ системы базовых институтов белорусской институциональной матрицы и базовых институтов современной рыночной экономики.

Таблица 1. Компаративный анализ базовых институтов институциональной матрицы Республики Беларусь и базовых институтов современной рыночной экономики

Содержание	Рыночная экономика	Критерий	Республика Беларусь	Содержание
Предполагает закрепление обособленных объектов во владении отдельных лиц, групп лиц или организаций, использующих	<i>Частная собственность</i>	Форма собственности	<i>Институт государственной собственности</i>	Государство, являясь владельцем основных ресурсов, несет ответственность за их использование в интересах

<p>х эту собственност ь в соответствии со своими интересами. При частной собственност и взаимодейств ия между хозяйствующ ими субъектами осуществляю тся самостоятель но и регулируются законами рынка</p>				<p>всего общества, задает и опосредует экономически е связи</p>
<p>Преобладают организации, создаваемые частными лицами с целью получения прибыли на рынке</p>	<p><i>Частные</i></p>	<p>Формы организации</p>	<p><i>Государствен ная</i></p>	<p>Учреждается республиканс кими или местными органами государственн ой власти, обеспечиваю щими ее всеми необходимым и производстве нными ресурсами, при этом вся хозяйственная деятельность полностью регулируется государством</p>
<p>Все</p>	<p><i>Контракт</i></p>	<p>Модели</p>	<p><i>Администрат</i></p>	<p>Характеризуе</p>

хозяйствующие субъекты являются самостоятельными, и между ними формируются горизонтальные отношения на основе контрактов (договоров)	<i>ная (договорная) модель</i>	управления	<i>ивная модель управления</i>	тся иерархическим устройством, при котором нижестоящие звенья управления находятся в прямом подчинении вышестоящего звена, концентрирующего в своем распоряжении финансовые и материальные ресурсы
Частно-контрактные организации		Тип организации		Государственно-административные организации
Конкуренция		Механизмами функционирования организаций		Государственный план
В соответствии с условиями контрактов		Финансовый механизм		Нормативный порядок
Цена		Виды сигналов		Жалобы
Преобладающие неформальные институты				
Сложный утилитаризм		Слабость трудовой этики		
Инициативность		Одобрение бедности		
Индивидуализм		Коллективизм		
Симбиоз консерватизма с инновационностью		Традиционализм		
Либерализм		Государственный патернализм		
Личностная реализация		Мобилизационное сознание		

Источник: разработано автором на основе [31-33]

Представленная в общем виде институциональная матрица детерминирует имманентные ей дисфункциональные институты развития человеческого капитала.

Учитывая ценностно-ментальные особенности, а также сложившуюся систему базовых институтов, наполняющую институциональную матрицу Республики Беларусь, предлагаемая траектория институциональных изменений должна основываться на внедрении института государственно-частного партнерства (далее ГЧП) в человекоформирующую сферу.

Отсутствие единой и однозначной трактовки понятия «государственно-частного партнерства» иллюстрирует таблица 2.

Таблица 2. Основные трактовки понятия «государственно-частное партнерство»

Автор (источник)	Трактовка
Паздников М.	локализованный инструмент западной рыночной экономики, где государство и бизнес — это в первую очередь равноправные партнеры. Отсюда и термин «Public Private Partnership (PPP)»
Баженов А.	привлечение частного сектора для более эффективного и качественного выполнения задач, относящихся к публичному сектору на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенций
ООН	государственно-частное партнерство основывается с целью обеспечить финансирование, планирование, исполнение и эксплуатацию объектов, производств и предоставления услуг государственного сектора
Снелльсон П.	взаимоотношение, возникающее между государственным и частным секторами в целях распределения рисков и выгод от осуществления какого-либо предприятия
Википедия	форма взаимоотношений государства и частного секторов или инвесторов на взаимовыгодных условиях

Источник составлено на основе [34-37]

Обобщенным вариантом трактовки может служить следующее определение: государственно-частное партнерство — институционально и организационно оформленное взаимодействие на взаимовыгодной основе между государством и бизнесом в целях реализации экономически и социально значимых проектов и программ [38].

Объективной причиной возникновения институтов ГЧП в сфере развития человеческого капитала должен выступить факт завышенных финансовых обязательств со стороны государства и, как результат, неадекватное и несвоевременное финансирование человекоформирующих отраслей.

Предпосылками внедрения института ГЧП в Республике Беларусь могут быть:

курс на либерализацию;
дефицит государственных финансовых ресурсов;
высокая степень мобильности бизнеса, быстрота принятия решений,
использование технических и технологических изменений;
содержание институционального кластера, состоящее из институтов,
обладающих характеристиками квазиобщественных благ.

ГЧП позволяет избежать как недостатков прямого государственного регулирования, так и «провалов рынка».

Основными признаками ГЧП являются:
средне- и долгосрочный характер отношений;
представительство сторон государства и частного сектора;
фиксация отношений (контрактная форма);
совместное объединение ресурсов для осуществления деятельности;
распределение рисков, расходов и результатов между сторонами в соответствии с объемами их участия в реализации проекта.

Мотивация участия в партнерстве частного сектора:
получение экономических и неэкономических выгод;
получение конкурентных преимуществ;
распространение информации о компании в среде потребителей продукции и услуг;
обеспечение доступа к государственному финансированию и государственной инфраструктуре [39].

Так, например, регулирующая и координирующая функция института ГЧП в сфере образования может реализовываться посредством следующих механизмов:

механизмы в сфере управления имуществом и инвестиционной деятельности;

механизмы в области экономической поддержки учреждений образования;

механизмы в области управления содержанием образования;
механизмы в области научно-исследовательской и научно-практической деятельности [39].

Содержание механизмов ГЧП в сфере образования и область применения отображены в таблице 3:

Таблица 3. Содержание механизмов ГЧП в сфере образования

Наименование механизма	Область применения
Механизмы в сфере управления имуществом и инвестиционной деятельности	1. Сдача объектов недвижимого имущества в аренду для аутсорсинга неосновных видов деятельности. 2. Передача объектов недвижимого имущества в концессию. 3. Строительство (реконструкция) объектов недвижимого имущества на

	<p>основе инвестиционного контракта.</p> <p>4. Реализация инвестиционных проектов на основе договора аренды.</p> <p>5. Участие в создании новых юридических лиц.</p>
Механизмы в области экономической поддержки учреждений образования	<p>1. Передача имущества, поддержка и модернизация образовательной инфраструктуры в рамках согласованных с компанией проектов.</p> <p>2. Стипендиальная и грантовая поддержка студентов, аспирантов, сотрудников.</p> <p>3. Создание целевого капитала.</p> <p>4. Образовательное кредитование.</p>
Механизмы в области управления содержанием образования	<p>1. Совместные образовательные проекты (учебные программы, конференции, семинары).</p> <p>2. Участие профессорско-преподавательского состава в корпоративных образовательных программах.</p> <p>3. Заказы на подготовку специалистов.</p> <p>4. Проекты в области издательской деятельности.</p> <p>5. Создание образовательных центров или иных образовательных структур, направленных на осуществление программ в области подготовки или переподготовки собственных и иных кадров.</p>
Механизмы в области научно-исследовательской и научно-практической деятельности	<p>1. Совместные исследовательские проекты.</p> <p>2. Создание совместной научной лаборатории (кафедры) для осуществления научной и научно-технической деятельности.</p> <p>3. Создание институциональных структур, содействующих развитию деятельности в области науки и инноваций (научно-исследовательские центры, технопарки и т.д.).</p>

Источник: [39]

Достижение высокого качества образования наряду с тенденцией всеобщего охвата им возможно при симбиозе государственных целей и опыта хозяйствования, ответственности бизнеса.

Минимизация институционального провала, распределение финансового бремени и рисков между субъектами институциональной политики в сфере человеческого капитала предполагает должное развитие базовых институтов рыночной экономики: экономической свободы, частной собственности, конкуренции, сложного утилитаризма и доверия. Эффективная система рыночных институтов выступает необходимым условием становления устойчивых отношений между государством и частным сектором в форме государственно-частного партнерства. Рыночные нормы и правила, обеспечивая особый тип координации деятельности агентов, делают возможным совершение сделок на рынке и достижение равновесия на нем. Они решают две важные задачи:

во-первых, создают положительные стимулы к расширенному воспроизводству человеческого капитала;

во-вторых, обеспечивают функционирование рыночных отношений, на основе которых осуществляется данное воспроизводство.

Очевидно, что одним из базовых институтов выступает экономическая свобода. Свобода здесь означает совокупность норм, правил и механизмов их реализации, которые предоставляют индивидам возможность осуществлять самостоятельный выбор ограниченных ресурсов с целью расширенного воспроизводства человеческого капитала. Свобода выступает в рыночных экономиках основным критерием при оценке системы отношений в сфере развития человеческого капитала, прежде всего между индивидом и всем сообществом.

Как экономическая категория свобода представляет собой универсальную ценность, поскольку в этом смысле она подразумевает способность, умение и возможности индивидов достигать важных, значимых для них целей.

В рамках неинституциональной теории экономическая свобода трактуется как институт, определяющий основной принцип устройства хозяйственной деятельности в странах с развитой экономикой, который постоянно воспроизводится и исторически закреплён в общественном сознании. Институт экономической свободы определяет самостоятельность и независимость действий экономических субъектов.

Свобода предоставляет индивидам возможности по своему усмотрению формировать те или иные специфические качества человеческого капитала, находить место и способы их экономической реализации в соответствии с критерием максимизации дохода. Экономическая свобода открывает для индивидов доступ к ограниченным ресурсам в той или иной степени. Чем больше возможность такого доступа, тем выше уровень экономической свободы, тем шире экономическая база для расширенного воспроизводства человеческого капитала.

Важнейшим социально-экономическим институтом, обеспечивающим экономическую свободу, является право частной собственности. По этому

поводу Ф. Хайек писал: «Частная собственность является главной гарантией свободы, причем не только для тех, кто владеет этой собственностью, но и для тех, кто ею не владеет» [40]. Институт частной собственности и одна из форм его проявления — право собственности на человеческий капитал — выражает сложную систему отношений между собственником человеческого капитала и обществом по поводу создания и присвоения продукта, принимающего товарную форму, как результата экономической реализации человеческого капитала.

Развитие социально-экономических институтов свободы и частной собственности способствует возникновению еще одного рыночного социально-экономического института — конкуренции. Данный институт имеет принципиально важное значение для развития человеческого капитала. Здесь конкуренция означает борьбу отдельных индивидов за создание общественно значимых свойств человеческого капитала и возможности их наиболее эффективного применения.

Наличие в обществе экономической свободы, эффективно функционирующей частной собственности и конкуренции способствует возникновению еще одного рыночного социально-экономического института сложного утилитаризма. Этот институт предполагает осознание индивидами связи между получаемой полезностью и своей продуктивной деятельностью. Под его воздействием формируются такие значимые качества человеческого капитала, как трудолюбие, инициатива, целеустремленность и настойчивость.

К рыночным социально-экономическим институтам воспроизводства человеческого капитала следует отнести и такой институт, как доверие. В условиях рыночной экономики процесс развития человеческого капитала в значительной степени осуществляется посредством контрактных отношений. Чтобы контрактные отношения могли успешно обслуживать взаимосвязь между собственником человеческого капитала и его многочисленными контрагентами, необходимо доверие.

Институт динамичности нормативных актов, нашедший проявление во множественных изменениях и дополнениях в законодательстве, регламентирующем развитие человеческого капитала, вызывает необходимость институционализации стабильности законодательства в данной сфере.

Под стабильностью законодательства, которое по нисходящей логической связи сводится к стабильности закона, будем понимать «состояние нормативного правового акта, принятого высшим представительным органом государства или непосредственно народом в особом законодательном порядке, обладающего высшей юридической силой и регулирующего наиболее важные общественные отношения, характеризующиеся социальной обусловленностью и, следовательно, устойчивой эффективностью регулирования общественных отношений,

проявляющейся в достаточном либо удовлетворительном решении стоявших при разработке закона задач; отсутствием противоречий, могущих привести к отмене или частичному изменению акта; совокупностью существенных свойств, отражающих достаточные качества закона, обуславливающие его способность удовлетворять потребности и интересы общества, его граждан, а именно высоким качеством, уровнем техники разработки и языка закона, и др.» [41].

Оценить степень стабильности закона можно с помощью следующего ряда показателей:

мера отражения в законе конституционных принципов;
соответствие принципам и нормам международного права;
степень правовой регламентации базовых общественных отношений;
адекватность отражения ценностей, потребностей и интересов;
соответствие решаемым задачам экономического, социального, политического развития;
уровень качества текстов законов (вид языка закона);
отсутствие противоречий с другими законодательными актами;
наличие (либо отсутствие) прямого действия закона;
эффективность действия закона, его реализация (исполняемость, применяемость) и др. [41 с.15].

К числу существенных свойств стабильного закона можно отнести:

- 1) свойства, отражающие стабильность закона как явления, то есть его сущность;
- 2) свойства, отражающие уровень совершенства закона, его стабильность;
- 3) свойства, отражающие результаты реализации закона, обеспечивающие его стабильность [41, с. 23].

Построение оптимальной модели закона является одним из необходимых элементов институциональных изменений.

Стабильность законодательства выступает важнейшим условием эффективного функционирования не только правовой системы, но и общества в целом.

Отклонения институтов от заданных эталонов, деформации в конструкциях и механизмах их воздействия в научной литературе нашли отражение в терминах «институциональные искажения», «институциональные разрывы», «дисфункции институтов», «институциональные ловушки», «мутации институтов», «институциональные кризисы», «институциональный вакуум», «антиинституты», «институциональные патологии» и т.п. [42].

По мнению Петросяна Д.С., деструктивные проявления можно разделить на три большие группы:

1. Деструктивные проявления в строении и механизмах воздействия институтов.

2. Деструкции в сфере управления формированием и развитием социально-экономических институтов.

3. Виды девиантного поведения экономических агентов [42].

В нашем случае речь идет о первой группе деформаций, проявление которых происходит в форме институциональных провалов.

При проведении институциональных изменений необходимо учитывать особенности комплементарности институтов. На наш взгляд, можно выделить следующие особенности комплементарности по критерию непротиворечивости и тесноте связи:

1. Конгруэнтность институтов — совместимость формальных и неформальных правил и их изменений.

2. Конвергенция институтов — процесс сближения формальных и неформальных правил в результате управляемых институциональных изменений. Характеризуется большей теснотой связи по сравнению с конгруэнтностью. Конвергенция предполагает образование одного из нескольких вариантов институциональных продуктов.

3. Когерентность институтов — взаимодействие формальных и неформальных правил, в процессе которого отдельные элементы институциональной системы могут усиливать и ослаблять свои свойства

Характеризуется большей теснотой связи по сравнению с конгруэнтностью и конвергенцией.

Протекание институциональных изменений различной природы как управляемых, так и спонтанных укладывается в представленную на рисунке 1 схему.

Предлагаемая схема, обладая определенной степенью универсализма, может служить методологической основой при реализации механизмов институциональных изменений различного типа: импорт институтов, естественная диффузия заимствования, легализация спонтанных изменений, спонтанное становление института, законотворчество, дискреционное поведение экономических агентов и т.д.

Структура концепции предполагает последовательную реализацию трех этапов [46,47].



Рисунок 1 — Схема институциональных изменений

Источник: собственная разработка

1. Цель и принципы. Содержит анализ существующей институциональной системы развития человеческого капитала в Республике Беларусь, позволяет выделить системообразующие элементы институционального провала в развитии человеческого капитала, обосновать причины дисфункциональности институтов, сдерживающих развитие человеческого капитала; определяет цель и принципы институционального проектирования развития человеческого капитала, включает компаративный анализ базовых институтов институциональной матрицы Республики Беларусь и базовых институтов современной рыночной экономики, что позволяет корректировать проект с учетом ценностно-ментальных особенностей [48].

2. Направления, методы и механизмы. Содержит обоснование траектории, методов и механизмов институционального проекта развития человеческого капитала.

3. Оценка эффективности институционального проекта. Содержит обоснование возможных выгод и издержек при реализации институционального проекта, сценарии ожидаемой результативности, типологию компенсаторных механизмов, обоснование методической схемы мониторинга [49].

Анализ в системе «выгоды-издержки» позволяет дать количественную оценку реализуемому институциональному проекту. Оценка эффективности институционального проекта позволяет рассматривать три сценария: наличие положительного эффекта, отрицательный эффект, отсутствие эффекта.

Немаловажным элементом, прямо влияющим на успешность проводимых изменений, является действенность компенсационных инструментов. Степень противодействия со стороны экономических и политических агентов, утративших выгоды после проведения реформ, определяется в зависимости от характера компенсаций [50].

Вопрос о размерах компенсаций может решаться, по крайней мере, в двух плоскостях:

во-первых, сравнением размера компенсаций и прироста выгоды от проводимых изменений: если первые превышают последние, то реформа лишена экономического смысла;

во-вторых, институциональный проект становится осуществимым, если он допускает псевдо-Парето-улучшение т.е. прироста выгоды, которую ожидают получить субъекты институциональных изменений, «должно хватить для обеспечения приемлемой компенсации лишь для тех групп, которые в состоянии эффективно препятствовать такому изменению». Потери других экономических и политических агентов не принимаются во внимание [44].

Завершающим этапом реализации институционального проекта, согласно представленной концепции, является осуществление мониторинга с целью поддержания эффективности институтов развития человеческого капитала. Проведение мониторинга может производиться по следующей методической схеме:

1. Теоретический этап:
 - формулировка цели и задач мониторинга;
 - разработка статистического инструментария (выбор показателей);
 - правовое обеспечение мониторинга (утверждение инструментария).
2. Статистический этап:
 - сбор данных;
 - стандартизация показателей;
 - расчет интегральных показателей.
3. Оценочный этап:
 - оценка состояния внедренных институтов развития;
 - интерпретация оценки [45].

Осуществление мониторинга позволит поддерживать эффективность институтов развития человеческого капитала и своевременно нивелировать возникающие институциональные дисфункции посредством управляемых воздействий со стороны субъектов институциональных изменений.

5.4 Опыт оценки эффективности социальных программ в Республике Беларусь

Социальная политика государства выполняет роль источника стратегических решений для выхода из кризисных ситуаций или в период перехода общества к новому этапу социально-экономического развития.

Повышение уровня и качества жизни, оказание поддержки малообеспеченным слоям населения и предоставление социальных гарантий, обеспечение социальной и политической стабильности, социального партнерства и согласия в обществе – данные цели стоят в основе социальных программ, проводимых государственными структурами, общественными организациями или органами местного самоуправления.

Прямая взаимосвязь между стабильным развитием социальной политики и улучшением экономического состояния оказывает значительное влияние на благосостояние государства в целом и вызывает необходимость оценки эффективности социальных программ.

Социальная программа – это содержание и план действий с изложением основных целей и задач решения проблем, которые представляют собой вопросы социального характера. При создании программ план мероприятий следует разрабатывать с учетом ожидаемых результатов, на основе оценки фактических данных и с учетом интересов участников социальной политики.

Для того, чтобы оценить эффективность социальных программ в Республике Беларусь, необходимо ознакомиться с законодательными актами и нормативами, государственными программами в сфере социальной политики.

11 ноября 1999 г. был принят Закон Республики Беларусь «О государственных минимальных социальных стандартах», который предполагает целенаправленную деятельность государства в вопросах гарантированного и справедливого удовлетворения материальных и духовных потребностей граждан [51].

Данная деятельность конкретизируется в следующих задачах:

- государственная поддержка образования и здравоохранения;
- укрепление авторитета и престижности семьи;
- создание условий для поддержания здорового образа жизни;
- развитие и доступность культуры;
- обеспеченность граждан работой.

Эффективность социальных программ можно оценить с помощью количественных и качественных показателей.

Так в работе с точки зрения исследования количественных показателей представлен финансовый анализ затрат на поддержание социальной политики, а с точки зрения качественных показателей – изучение достижений целей государственных социальных программ и мировых рейтингов, учитывающих социальное развитие стран.

В первую очередь, в работе уделено внимание позициям Республики Беларусь в мировых рейтингах, учитывающих социальный уровень развития, для сравнительного анализа занимаемых позиций с позициями других стран.

Об успешности социальной политики в стране можно судить по обобщающим показателям благосостояния граждан – показатели «уровень жизни» и «качество жизни».

Качество жизни – интегрированный показатель, обобщающий основные качественные характеристики жизни населения. Индекс качества жизни рассчитывается по таким критериям как покупательская способность, безопасность, здравоохранение, потребительские цены, уровень доходов к стоимости имущества, транспорт и экология.

В рейтинге качества жизни стран Quality of Life Index by Country 2020 Mid-Year Республика Беларусь расположилась на 38-м месте [52]. Среди стран Восточной Европы – на 3-м месте, обогнав следующие страны ближнего зарубежья: Польшу (на 18 позиций выше), Украину (23 позиции) и Россию (32). Данные по индексу качества жизни представлены в Таблице 1.

Таблица 1 – Рейтинг качества жизни стран Восточной Европы за середину 2020 г.

Ранг в сравнении стран	Ранг по индексу качества жизни	Страна	Индекс
1	25	Чехия	154,70
2	28	Словакия	149,93
3	38	Беларусь	133,52
4	40	Румыния	131,69
5	43	Венгрия	128,40
6	44	Болгария	127,14
7	46	Польша	125,20
8	61	Украина	105,26
9	70	Россия	101,57

Примечание – Источник: [52].

Уровень жизни – это фактически сложившиеся условия жизни и степень удовлетворения потребностей большинства населения на протяжении длительного периода.

Сводным характеризующим показателем может выступить индекс человеческого развития, который базируется на данных по трем основным индикаторам: ожидаемая продолжительность жизни, уровень грамотности населения и количество лет, потраченных на обучение, а также уровень жизни, оцененный через валовый национальный доход на душу населения.

В докладе о состоянии человеческого развития 2019 Республика Беларусь разместилась на 50-й позиции среди 189 стран [53]. По сравнению с прошлым годом позиция поднялась на 3 пункта (53 место в 2018 г.).

В сравнении со странами Восточной Европы Республика Беларусь находится на 6-ом месте. Страны-соседи расположились следующим образом:

- Польша – на 18 позиций выше в мировом рейтинге и на 5 позиций выше в рейтинге по Восточной Европе.
- Россия – на 1 позицию выше в общем рейтинге индекса человеческого развития и в рейтинге по Восточной Европе.
- Украина – на 38 позиций ниже по мировому рейтингу и на последнем месте среди стран Восточной Европы.

Данные по индексу человеческого развития представлены в Таблице 2.

Таблица 2 – Рейтинг по индексу человеческого развития стран Восточной Европы за 2019 г.

Ранг в сравнении стран	Ранг по индексу человеческого развития	Страна	Индекс
1	26	Чехия	0.891
2	32	Польша	0.872
3	36	Словакия	0.857
4	43	Венгрия	0.845
5	49	Россия	0.824
6	50	Беларусь	0.817
7	52	Румыния	0.816
8	52	Болгария	0.816

9	88	Украина	0.750
---	----	---------	-------

Примечание – Источник: [53].

Позиции Республики Беларусь в мировых рейтингах можно оценить положительно, что свидетельствует об эффективности проведения социальной политики и успешности реализации социальных программ. Поэтому не случайно, что по индексу социального прогресса (Social Progress Index 2020), который измеряет достижения стран мира с точки зрения их социального развития, Беларусь занимает 47 позицию из 163 государств (Польша – 31, Украина – 63, Россия – 69) [54].

Следующее направление исследования – количественный анализ финансирования сектора социальной сферы и удельного веса поддержания социальных программ за счет консолидированного бюджета.

Количественная оценка объема расходов на социальную политику и динамика удельного веса долей позволяет оценить приоритетность и направления развития социальной сферы.

Финансирование государственных программ социальной политики осуществляется за счет средств государственного и местных бюджетов, которые образуют социальные расходы – совокупность источников финансирования, которые используются для реализации мероприятий социальной политики и проведения социальных реформ.

В анализе показателей финансирования дополнительно используются данные по консолидированному бюджету страны – своду бюджетов всех уровней, используемых при прогнозировании, расчетах, анализе.

На протяжении последних лет наибольшей долей удельного веса в структуре расходов консолидированного бюджета обладает социальная сфера. В ней выделены разделы «Здравоохранение», «Физическая культура, спорт, культура, средства массовой информации», «Образование» и «Социальная политика». Раздел «Социальная политика» включает следующие направления:

- Социальная защита;
- Пенсионное обеспечение;
- Помощь семьям, воспитывающим детей;
- Государственная молодежная политика;
- Содействие занятости населения;
- Помощь в обеспечении жильём;
- Другие вопросы в области социальной политики.

Показатели динамики доли расходов консолидированного бюджета на социальную сферу за 2016-2020 г представлены в Приложении А.

Данные по расходам консолидированного, республиканского и местного бюджетов за период январь-июнь 2019-2020 г. представлены в Таблице 3.

Таблица 3 – Расходы консолидированного, республиканского и местного бюджетов за январь-июнь 2019-2020 г

Наименование показателя	Значение показателя фин-ния, млн.руб	Темп прироста к январю-июню 2019г., %	Объем средств, направленных на фин-ние социальной сферы, млн.руб	Удельный вес фин-ния социальной сферы в расходах, %
Расходы консолидированного бюджета	20 087,3	22,9	8 616,6	42,8
Расходы республиканского бюджета	12 095,3	27,4	2 101,8	17,4
Расходы местных бюджетов	10 572,6	17,0	6 512,7	61,6

Примечание – Источник: [55].

Исходя из данных таблицы, можно отметить рост финансирования социальной сферы по сравнению с аналогичным периодом исследования за прошлый год. Хотя стоит отметить, что удельный вес финансирования социальной сферы из средств местных бюджетов превышает значение удельного веса финансирования из республиканского бюджета на 44,2 процентных пункта, что по своему значению превышает значение общих консолидированных расходов на социальную сферу.

В целом консолидированные расходы на социальную сферу за период 2016-2019 г. выросли на 35 %, удельный вес в общих расходах увеличился на 1,2 процентных пункта (по данным из Приложения А).

Наибольшей долей веса в расходах за период 2016-2019 г. обладали «Здравоохранение» и «Образование» – 15-18 %, такая же ситуация наблюдается в долевым разрезе объема расходов ВВП – 4-5 %.

Исходя из динамики и прогнозируемых утвержденных значений на 2020 г., стоит ожидать увеличение удельного веса затрат на социальную сферу в размере 13,1 %. Наибольшая часть расходов стабильно будет направлена на «Здравоохранение» и «Образование».

Для оценки текущей ситуации следует оценить динамику расходов консолидированного бюджета по функциональной классификации за единый период – январь-июнь 2019-2020 гг. Информация представлена на Рисунке 1.



Рисунок 1 – Динамика расходов консолидированного бюджета по функциональной классификации в I полугодии 2019-2020 гг.

Примечание – Источник: [55].

Общее значение консолидированных расходов на социальную сферу за анализируемый период имеет темп прироста в 12 %. Динамика финансирования по функциональной классификации следующая: темп прироста финансирования раздела «Социальная политика» составил 8 %, «Образование» – 10,8 %, «Здравоохранение» – 21,4 %, а по разделу «Физическая культура, спорт, культура, средства массовой информации» наблюдается темп снижения 10,2 %.

Исходя из полученных данных можно сделать вывод, что целевые показатели финансирования будут достигнуты к концу года. Приоритетными направлениями в развитии социальной сферы остаются «Здравоохранение», «Образование» и «Социальная политика».

Однако стоит отметить, что эффективность социальных программ оценивается не только путем анализа долей удельного веса в расходах республиканского и местных бюджетов. Главным показателем эффективности социальных программ является качественное достижение

целей, представленных в государственных программах социально-экономического развития страны.

Последнее направление исследования – анализ достижения целей социальных программ. Госпрограммы социально-экономической направленности реализуются в соответствии с перечнем государственных программ на 2016-2020 годы, утвержденным Правительством.

Среди перечня были выделены несколько программ социального направления и представлены их сводные целевые показатели финансирования и целей достижения на момент утверждения (24.12.2019) бюджета Республики Беларусь на 2020 г, который сформирован на основе базового сценария условий экономического развития Республики Беларусь на 2020 год.

Государственные программы, направленные на социальное развитие, представлены в Таблице 4.

Таблица 4 – Отдельные сводные целевые показатели государственных программ на 2016-2020 г.

Наименование программы	Показатель финансирования, млн.руб	Показатель ожидаемых достижений на 2020 г.
1	2	3
«Образование и молодежная политика»	7 307,4	• позиция в рейтинге стран по индексу человеческого развития (по индексу уровня образования) – не ниже 30-й
«Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь»	6 469,3	• ожидаемая продолжительность жизни при рождении – 75,3 года
Государственная программа о социальной защите и содействии занятости населения	605,9	• уровень зарегистрированной безработицы – не более 1%

Продолжение Таблицы 4

1	2	3
Государственная программа развития физической культуры и спорта в Республике Беларусь	552	• количество лиц, занимающихся физкультурой и спортом – 25%

Примечание – Источник: [56].

Отобрав несколько социально направленных программ, было выявлено подтверждение выводу о том, что направления «Здравоохранения» и «Образования» являются приоритетными в Республике Беларусь – показатели финансирования являются самыми большими из всего перечня программ.

Цели социальных программ утверждают с учетом ранее достигнутых результатов, поэтому стоит проанализировать цели, выдвинутые в государственных программах, и текущие достижения.

В ожидаемых результатах программы «Образование и молодежная политика» одной из целей стоит удержание позиции по индексу уровня образования не ниже 30-й. Согласно данным United Nations Development Programme: Education Index 2019, Республика занимала 30-е место со значением индекса равным 0.837 [57].

Исходя из значительных размеров финансирования и ранее достигнутого результата в 2019 г., можно прогнозировать удержание места или существующую вероятность улучшения позиции.

Программа «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» направлена на достижение ожидаемой продолжительности жизни при рождении – 75,3 года. Значение в 2019 г. составило 74,6 года, имея положительную динамику за последние три года (значение продолжительности жизни за 2016 и 2017 гг. увеличивалось на 0,3 из года в года, в 2018 г. значение увеличилось на 0,1) [58]. В целом по сравнению с 2015 г. продолжительность жизни увеличилось на 0,6 года. Исходя из этого можно ожидать увеличение показателя, но не на столь значительно.

Государственная программа о социальной защите и содействии занятости населения ставит цель обеспечить уровень зарегистрированной безработицы на уровне 1 %. В 2019 г. значение составляло 4,2 % [58]. Достижение утвержденного уровня безработицы требует большего внимания со стороны государства в процессе создания социальных программ и реформ.

Государственная программа развития физической культуры и спорта в Республике Беларусь стремится к привлечению 25 % населения к занятию физкультурой и спортом. Численность лиц, занимающихся физической культурой и спортом, в 2019 г. составила 25, 2 % к общей численности населения [58].

Можно сделать вывод, что не все цели государственных программ социального направления имеют абсолютно положительную динамику и требуют ряд модификаций необходимых для их достижения.

Согласно докладу «Республика Беларусь – социальное государство: сущность и основные направления государственной социальной политики» модель белорусского социального государства выглядит весьма достойно [59]. Несколько подтверждений представлены графически на Рисунке 2.

<p>Государственная политика в социально-трудовой сфере</p>	<ul style="list-style-type: none"> • «Содействие занятости населения» программы о социальной защите и содействии занятости населения на 2016 – 2020 годы. • сокращение уровня безработицы среди населения, рассчитанный по методологии МОТ. В I полугодии 2020 г. он составил 4,1% (в первом полугодии 2019 г. – 4,4%).
<p>Поддержка семьи – актуальная задача белорусского государства</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 3,4 % от ВВП на поддержане • система государственных пособий (11 видов пособий). • В 2019 году на систему пособий было направлено 2,3 млрд. рублей или 1,7% от ВВП.
<p>Доступное и качественное образование – забота государства</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Доступность и бесплатность общего среднего и профессионально-технического образования, на конкурсной основе – среднего специального и высшего образования. • В 2020 г на образование направлено из бюджета с учетом внебюджетных источников 5,62% от ВВП (в 2019 г – 5,4%)
<p>Сохранение и укрепление здоровья граждан – стратегическая задача Беларуси</p>	<ul style="list-style-type: none"> • По доступности медицины Беларусь делит первое место в мире с Брунеем и Канадой (по данным отчета Всемирной организации здравоохранения (далее – ВОЗ)

Рисунок 2 – Результаты социальной политики Республики Беларусь за 2019-2020 г.

Примечание – Собственная разработка на основе [59,60,61,62].

Таким образом, можно заключить вывод об эффективности социальных программ в Республике Беларусь [60,61,62]:

- Позиции в мировых рейтингах уровня и качества жизни, а также в рейтинге социального прогресса демонстрируют достойный уровень эффективности социальных программ. Республика Беларусь демонстрирует

увеличение позиций из года в год, обгоняя по некоторым направлениям страны-соседки – Польшу, Украину, Россию.

- На реализацию программ развития социальной сферы выделена значительная часть консолидированного бюджета – более 40 %. Расходы местных бюджетов на финансирование социальной сферы превышают государственные. Наибольший удельный вес затрат приходится на здравоохранение, образование и социальную политику.

- По состоянию на 2020 г. предусмотрена 21 государственная программа социально-экономического направления, среди которых программы «Образование и молодежная политика», «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» имеют наибольший целевой показатель финансирования.

- Социальная политика Республики Беларусь имеет положительные тенденции развития и реализации эффективных программ, однако существуют и проблемные места, меры по решению для которых требуют более детализированного анализа, проработки и сопоставления осуществимых прогнозных данных с действительными результатами деятельности.

Однако необходимо отметить, что социальная политика в Республике Беларусь имеет определённые недостатки в области методики оценки эффективности используемых подходов и редко анализирует эффективность различных инструментов, способствующих достижению поставленных целей. Результатом социальных программ для общества – повышение уровня и качества жизни граждан. Для повышения эффективности социальной политики Беларуси, необходимо разрабатывать различные методы комплексной оценки эффективности используемых подходов в области реализации социальных программ. Данные методы должны быть основаны на эмпирических данных, а также должны быть использованы на всех этапах разработки и реализации социальных программ.

Для проведения оценки результата социальных программ необходимо использовать различные системы взаимосвязанных количественных и качественных показателей. Наиболее распространена стоимостная оценка социальных программ, которая доказывает, что инвестиции в реализацию социальных программ приносят выигрыш, суммарно превышающий ресурсные затраты. Классическими примерами стоимостной оценки являются анализ «затраты-результативность» и «затраты-выгоды». Они позволяют провести стоимостную оценку по соотношению затрат и результатов, которые выражены в натуральных единицах.

Социальные инвестиции как «вложение в человеческий капитал» и определила инвестиции как «прямое или косвенное вложение ресурсов в социальную сферу с целью получения нематериального блага, качественного повышения материального благополучия и здорового интеллекта членов общества». Следовательно, инвестиции, которые

направлены на решение социальных программ, оказывают непосредственное влияние на уровень и качество жизни людей и социальных групп, а также на экономическое развитие страны. Экономический эффект социальных инвестиций оценивается такими показателями, как абсолютные показатели (разность между суммой капиталовложений в проект и финансовой оценкой его результатов), относительные (отношение денежной оценки результатов из совокупных затрат), временные (период возврата инвестиций) показатели. Социальные эффекты можно оценить с помощью показателей, характеризующих уровень и качество жизни людей данной страны. В свою очередь для оценки социально-экономические эффекты применяются следующие показатели: количество малых и средних предприятий, количество новых рабочих мест, рост налоговых поступлений, сокращение оттока населения и др.

Литература

1. Шаститко, А.Е. Новая институциональная экономическая теория / А.Е. Шаститко. – 3-е изд. перераб. и доп. – М. : ТЕИС, 2002. – 591 с.
2. Лакатос, И. Методология исследовательских программ : пер. с англ. / И. Лакатос. – М. : АСТ : Ермак, 2003. – 380 с.
3. Курс экономической теории : Общие основы экономической теории. Микроэкономика. Макроэкономика. Основы национальной экономики : учебное пособие для студентов вузов / рук. авт. коллектива и науч. ред. А.В. Сидоровича ; МГУ им. М.В. Ломоносова. – 3-е изд. перераб. и доп. – М. : Дело и сервис, 2007. – 1040 с.
4. Институциональная экономика : новая институциональная экономическая теория: учебник / А.А. Аузан [и др.] ; под общ. ред. А.А. Аузана. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 416 с.
5. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
6. Автономов, В. С. Модель человека в экономической науке / В. С. Автономов. – СПб. : Экон. шк., 1998. – 230 с.
7. Олейник, А. Н. Институциональная экономика / А. Н. Олейник. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 416 с.
8. Кристиневич, С. А. Современная теория человеческого капитала: сравнительный анализ неоклассического и неинституционального подходов / С. А. Кристиневич // Економічний вісник університету. – 2013. – № 20/2. – С. 472–477.
9. Кристиневич, С. А. Современный мэйнстрим: от неоклассического к неинституциональному варианту / С. А. Кристиневич // Перспективы инновационного развития Республики Беларусь: сб. науч. ст. Межд. науч.-практ. конф., Брест, 19–21 мая 2011 г. / Брестский. гос. техн. ун-т ; редкол. : А. М. Омелянюк (отв. ред.) [и др.]. – Брест, 2011. – С. 40–43.

10. Кристиневич, С. А. Эпистемологические тренды в современной экономической теории: безуспешный поиск междисциплинарности / С. А. Кристиневич // V Международный научный конгресс «Глобалистика-2017» : материалы, Москва, 25–30 сент. 2017 г. / МГУ им. М. В. Ломоносова : редкол.: В. М. Бондаренко [и др.]. – Москва, 2017. – С. 209–210.

11. Тамбовцев, В.Л. Теории институциональных изменений : учебное пособие / В.Л. Тамбовцев. – М. : ИНФРА-М, 2009. – 154 с.

12. Лесных, В.В. Системный подход к проблеме импорта институтов в российскую экономику / В.В. Лесных, Е.В. Попов // Вестник УГТУ-УПИ – 2008. – № 2. – С. 4–21.

13. Demsetz, H. Toward a theory of property rights / H. Demsetz // American Economic Review, Papers and Proceedings. – 1967. – Vol. 57, № 2. – P. 347–359, especially 351–353.

14. Field, A. On the explanation of rules using rational choice models / A. Field // Journal of Economic Issues. – 1979. – № 1. – P. 49–72.

15. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.

16. Ruttan V.W. Toward a Theory of Induced Institutional Innovation / Ruttan V.W., Y. Hayami // Journal of Development Studies. – 1984. – Vol. 20, № 4. – P. 203–223.

17. Libecap, G. Contracting for Property Rights. / G. Libecap. – Cambridge : Cambridge University Press, 1994. – 144.

18. Knight, J. Institutions and Social Conflict / J. Knight. – Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1992. – 234 p.

19. Шаститко, А.Е. Новая институциональная экономическая теория / А.Е. Шаститко. – 3-е изд. перераб. и доп. – М. : ТЕИС, 2002. – 591 с.

20. Автономов, В. С. Модель человека в экономической науке / В. С. Автономов. – СПб. : Экон. шк., 1998. – 230 с.

21. Нестеренко, А. Современное состояние и основные проблемы институционально-эволюционной теории / А. Нестеренко // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 42–57.

22. Олейник, А. Н. Институциональная экономика / А. Н. Олейник. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 416 с.

23. Полтерович, В. Стратегии институциональных реформ : перспективные траектории / В. Полтерович // Экономика и математические методы. – 2006. – Т. 42. – № 1. – С. 3–18.

24. Тамбовцев, В. Основы институционального проектирования / В. Тамбовцев. – Москва : ИНФРА-М, 2008. – 144 с.

25. Петросян, Д.С. Математические модели институциональной экономики / Д.С. Петросян // Аудит и финансовый анализ. – 2006. – № 4. – С. 279–313.

26. Кристиневич, С. А. Институциональные условия воспроизводства человеческого капитала в инновационной экономике / С. А. Кристиневич, А. М. Омелянюк. – Брест : Издательство БрГТУ, 2008. – 162 с.

27. Кристиневич, С. А. Институциональные изменения в переходной экономике: модели и механизмы / С. А. Кристиневич // Економічний вісник університету. – 2014. – № 22/1. – С. 149–153.

28. Кристиневич, С. А. Модели и механизмы институциональных изменений: концептуальный подход / С. А. Кристиневич // Новые вызовы в экономике XXI века : материалы межд. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию Института экономики НАН Беларуси, Минск, 24–25 марта 2011 г. / Институт экономики НАН Беларуси ; под ред. В. Г. Гавриленко [и др.]. – Минск, 2011. – С. 146–148.

29. Кристиневич, С. А. Институциональные изменения как инструмент повышения институциональной эффективности развития человеческого капитала / С. А. Кристиневич // Шумпетеровские чтения : сб. науч. ст. I Межд. науч.-практ. конф., Пермь, 10 апреля 2011 г. / Пермский. гос. техн. ун-т ; редкол. : Н. В. Подбельский (отв. ред.) [и др.]. – Пермь, 2011. – С. 278–284.

30. Кирдина, С. Г. Институциональные матрицы и развитие России / С.Г. Кирдина. — М. : ТЭИС, 2001. — 221 с.

31. Сайт Кирдиной С. Г. [Электронный ресурс] — 2009. — Режим доступа : <http://www.kirdina.ru/book/tree.shtml> — Дата доступа : 21.08.2010.

32. Бессонова, О. Э. Раздаточная экономика России. Эволюция через трансформации / О.Э. Бессонова. — М. : РОССПЭН, 2006 — 248 с.

33. Кристиневич, С. А. Институциональные интервенции: концепция и механизмы реализации в национальной и мировой экономике / С. А. Кристиневич. – Минск : ИВЦ Минфина, 2020. – 234 с.

34. Паздников, М. Государственно-частное партнерство : суть и понятие / М. Паздников // Информационный портал [Электронный ресурс] — 2009. — Режим доступа : <http://politmanagement.ru> — Дата доступа : 23.08.2010.

35. Баженов, А. Государственно-частное партнерство и «качество денег» / А. Баженов // Информационный портал [Электронный ресурс] — 2009. — Режим доступа : www.ideg.ru. — Дата доступа : 23.08.2010.

36. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства / Организация объединенных наций. — Женева, 2008 — 132 с.

37. Снельсон, П. Государственно-частные партнерства в странах с переходной экономикой / П. Снельсон // Информационный портал [Электронный ресурс] — 2009. — Режим доступа : www.ebrd.com. — Дата доступа : 23.08.2010.

38. Пайсон, Д.Б. Государственно-частное партнерство как институт развития в области космической деятельности : зарубежный опыт и

российские планы / Д.Б. Пайсон // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2009. — № 3. — С. 17—34.

39. Методические рекомендации для учреждений высшего профессионального образования по использованию механизмов ЧПП / Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации. — Москва, 2010. — 85 с.

40. Хайек, Ф.А. Дорога к рабству / Ф.А. Хайек // Вопросы философии. — 1999. — № 11. — С. 123—165.

41. Концепция стабильности закона / В.П. Казимирчук [и др.] ; Институт государства и права РАН ; под общ. ред. В.П. Казимирчук. — М. : Проспект, 2000. — 175 с.

42. Петросян, Д.С. Институциональные патологии национальной экономики / Д.С. Петросян // Аудит и финансовый анализ. — 2007. — № 2. — С. 3—20.

43. Федотов, А.А. Механизм институционального проектирования инновационных процессов в экономике Украины / А.А. Федотов // Економіка і організація управління. — 2009. — № 2. — С. 116—129.

44. Тамбовцев, В.Л. Теории институциональных изменений : учебное пособие / В.Л. Тамбовцев. — М. : ИНФРА-М, 2009. — 154 с.

45. Цыцарова, Т.Е. Развитие механизма управления повышением уровня жизни населения региона (на примере Ульяновской области) : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Т.Е. Цыцарова ; Самарский гос. экон. ун-т. — Самара, 2009. — 27 с.

46. Кристиневич, С. А. Институциональные условия воспроизводства человеческого капитала в инновационной экономике / С. А. Кристиневич, А. М. Омелянюк. — Брест : Издательство БрГТУ, 2008. — 162 с.

47. Кристиневич, С. А. Сохранение национального человеческого капитала как фактор экономической безопасности / С. А. Кристиневич // Белорусский экономический журнал. — 2017. — № 4. — С. 23—36.

48. Кристиневич, С. А. Институциональные интервенции как рациональный выбор: микроэкономические основания недобровольного обмена / С. А. Кристиневич // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. — 2018. — № 6. — С. 24—39.

49. Кристиневич, С. А. Проектирование институциональных интервенций в национальной экономике: сохранение человеческого капитала Республики Беларусь / С. А. Кристиневич // Белорусский экономический журнал. — 2019. — № 3. — С. 59—76.

50. Кристиневич, С. А. Инструментальное обеспечение проектирования механизмов институциональной интервенции / С. А. Кристиневич // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. — 2020. — Т. 36. — № 3. — С. 354—370.

51. Закон Республики Беларусь «О государственных минимальных социальных стандартах» от 11 ноября 1999 г. № 322-З [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.pravo.by/>. – Дата доступа: 12.11.2020.

52. Quality of Life Index by Country 2020 Mid-Year [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings_by_country.jsp. – Дата доступа: 12.11.2020.

53. Human Development Index 2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gtmarket.ru/ratings/human-development-index>. – Дата доступа: 12.11.2020.

54. Social Progress Index 2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.socialprogress.org/>. – Дата доступа: 13.11.2020.

55. О состоянии государственных финансов Республики Беларусь (январь-июнь 2020 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.gov.by/>. – Дата доступа: 13.11.2020.

56. Государственные программы на 2016-2020 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.by/ru/gos-progr-2016-20-ru>. – Дата доступа: 13.11.2020.

57. United Nations Development Programme: Education Index 2019 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gtmarket.ru/ratings/education-index>. – Дата доступа: 12.11.2020.

58. Социальная сфера Республики Беларусь в цифрах 2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.gov.by/>. – Дата доступа: 14.11.2020.

59. Доклад «Республика Беларусь – социальное государство: сущность и основные направления государственной социальной политики». – Материалы для членов информационно-пропагандистских групп (октябрь 2020 г.).

60. Довыдова О.Г. Инновации как фактор повышения эффективности предприятий промышленности в условиях цифровизации экономики/ Проблемы и перспективы развития научно-технологического пространства: материалы III Междунар. науч. -практ. интернет-конф., Вологда, 24 – 28 июня 2019 г. / Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук»; редкол.; Мазилев Е.А. , (гл. ред) [и др.]. В 2-х частях. Часть II. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2019. – С. 231 – 234.

61. Довыдова О.Г. Актуальные проблемы развития инновационного потенциала и инновационной деятельности в Республике Беларусь/ Экономические и финансовые механизмы инновационного развития цифровой экономики: сб. научных статей. Минск, 2019 г. / Институт бизнеса БГУ; редкол.; В.В. Пузикова, М.Л. Зеленкевич. В 2 х. ч. Ч 1. – Минск:, 2019. – С. 22 – 27.

62. Довыдова О.Г. Оценка цифровизации экономики Республики Беларусь/ Экономический рост Республики Беларусь: глобализация,

инновационность, устойчивость: материалы XIII междунар. науч. -практ. конф., 14 мая 2020 г./ Белорус. гос. экон. ун-т; редкол.; В.Ю. Шутилин (гл. ред) [и др.].– Минск: БГЭУ, 2020. – С. 85 – 86.

Глава5 Концептуальные подходы к оценке зависимости налоговой безопасности региона от уровня развития человеческого капитала

5.1. Налоговая безопасность региона: подходы к дефиниции (экономическое содержание)

Налоговая безопасность субъекта РФ - это защищенность налоговой системы, при которой обеспечивается сбор налогов и налоговых платежей, установленных налоговым законодательством и реализация налогового контроля, так как налоговая система является уязвимой сферой, в которой необходим контроль на всех уровнях: федеральном, региональном и местном. Обеспечение налоговой безопасности является важной задачей регионов и государства в целом. Необходимо отметить, что при разработке российской налоговой системы в целом и налоговой политики вопросы обеспечения экономической безопасности в налоговой сфере практически не рассматривались. Соответственно налоговая безопасность должна являться обязательным элементом концепции экономической безопасности региона, ведь это важный рычаг, которым располагают региональные органы власти для регулирования экономических и социальных процессов.

Налоговая безопасность выступает гарантией защищенности налоговых интересов региона, бизнеса, личности от возможных угроз. Налоговые интересы личности и субъектов бизнеса заключаются в наличие условий и возможности реализации профессиональной деятельности для создания достаточных средств и финансового обеспечения их потребности, в том числе по налоговым обязательствам.

Налоговые интересы региона заключаются в наличие возможности финансового обеспечения налоговыми поступлениями бюджетных расходов. Благодаря устойчивому развитию региона возможно обеспечение поступательной прогрессивной динамики производства, а также социальной комфортности общества и бизнеса. Следовательно, налоговая безопасность региона призвана гарантировать условия для реализации предпринимательской и иной деятельности субъектам экономических отношений, что в свою очередь определяет потенциал обеспечения налоговых поступлений в бюджет региона.

Налоговая безопасность региона, представляет собой составную часть общегосударственной системы безопасности, обеспечивающаяся координацией действий бюджетной, правовой, налоговой и других систем, а также успешностью проводимой налогово-бюджетной политики.

Налоговая безопасность способна проявить воздействие на развитие всей производственной сферы посредством ее взаимосвязи с бюджетной системой, которая осуществляет перераспределение денежных средств и вносит свою лепту в обеспечение его устойчивого социально-экономического развития.

Бюджетно-налоговая политика, как инструмент государственного регулирования рыночной экономики, в современных условиях все отчетливее обозначает тренд передачи ответственности регионам, важность налоговой безопасности региона как фактора оказывающего значительное воздействие на полноту финансового обеспечения приобретает особую значимость. Не может идти речи об устойчивости государства и его регионов без объединения налоговой безопасности. Особую заинтересованность приобретает четкое формирование концептуальных основ налоговой безопасности регионов в связи с острой необходимостью противостоять различным угрозам, так как на государственном уровне акцент в сфере налоговой безопасности сделан на устранение внутренних и внешних угроз, которые ослабляют экономическую безопасность государства. Не берется во внимание то, что свое развитие и проявление, указанные угрозы обозначают, как правило, на уровне отдельно взятого региона. В условиях несовершенства и продолжающегося реформирования налоговой системы Российской Федерации инструментарии определения характеризующих налоговую безопасность показателей, их количество не является точно и окончательно определенным и закрытым. Все инструментарии и показатели меняются сообразно происходящим общим изменениям.

Необходимо отметить роль налоговых платежей как основного источника доходной части регионального бюджета, их полнота и своевременность поступления имеет особую значимость при определении налоговой безопасности региона, но прежде всего, значимо устойчивое функционирование налоговой системы и степень четкости и эффективности налогового контроля.

В масштабах государства большую роль играют органы власти в регионах. Если в одном из субъектов страны на местном уровне чиновники проявляют пассивность в осуществлении реформ, то масштабные начинания не дадут ожидаемого эффекта. Вследствие согласованных содействий с другими государственными структурами повышается обеспечение бюджета поступлениями от уплаты налогов. Кроме этого, на территории региона реализуются мероприятия способные устранить сокрытия доходов от системы налогообложения с помощью ужесточения санкций против правонарушителей, а также мероприятия способствуют минимизации других правонарушений и преступлений в сфере налогового законодательства.

Суть налоговой безопасности региона заключается в постоянной работе

над снижением налоговых рисков, обеспечением полноты уплаты налоговых обязательств, а так же защищенности на законодательном уровне интересов налогоплательщиков. Достаточно сложно-сплетенной системой отношений является обеспечение налоговой безопасности региона, так как в некоторых случаях налоговые интересы субъектов экономических отношений разнонаправлены и даже конфликтны. Проблемы обеспечения налоговой безопасности региона заключаются в том, что необходимо реализовать общие государственные цели и соблюсти интересы отдельных субъектов Российской Федерации с учетом региональных особенностей. Прежде всего, разумное соотношение налоговых интересов при рыночных условиях хозяйствования призвано обеспечивать эффективное налоговое разграничение и общую сбалансированность национальной бюджетной системы. Для региона налоговые интересы представляют собой максимальное обеспечение налоговых поступлений в бюджет, а для бизнеса и граждан эти поступления являются ухудшением их финансового состояния и ограничивает реализацию экономического потенциала.

Наличие конфликтности налоговых интересов увеличивает создание дополнительных налоговых рисков, ввиду наличия соблазна применения налогоплательщиками незаконных способов минимизации налогообложения, что подвергает налоговому риску быть привлеченными к ответственности за допущенные нарушения в результате незаконной минимизации налоговых уплат. Регионы, регулируя соответствующую долю налоговой нагрузки, могут оказывать стимулирующее воздействие на экономические интересы и развитие предпринимательской активности хозяйствующих субъектов с целью размещения новых производственных мощностей, а также на формирование благоприятного инвестиционного климата для обеспечения устойчивого притока капитала на свои территории.

Но налоговые интересы налогоплательщиков зачастую сводятся к умению соблюсти паритетные отношения между минимизацией налоговой нагрузки и не быть подверженными налоговым санкциям и штрафам. Данный паритет возможен при неотъемлемом соблюдении налогового законодательства, его знании. Налогово-бюджетные интересы региона обеспечиваются не только результативной деятельностью, но и обладает значимостью наличие гарантий налоговой безопасности налогоплательщика, наличие справедливой и стабильной налоговой законодательной базы, а также налоговой грамотности налогоплательщиков, позволяющей компетентное применения норм налогового права.

Таким образом, налоговая безопасность региона довольно многокомпонентное и сложное понятие. Налоговая безопасность региона предусматривает осуществление такой налоговой политики, которая ориентировалась бы, прежде всего, на реализацию экономических интересов региона. Спектр разнообразий компонентов обеспечения налоговой

безопасности региона колеблется от влияния на пополнение налоговыми ресурсами бюджета с целью обеспечения качественного функционирования региональных структур по реализации государственных программ и устойчивого финансового обеспечения экономики до установления баланса налоговых интересов участников экономических отношений и нравственно-этических понятий добросовестности плательщиков налогов, базирующихся на доверии к политическим руководителям региона, формировании финансовой грамотности населения, воспитании патриотических качеств налогоплательщиков, в том числе подрастающего поколения, обеспечивающих волю народа поддерживать и финансировать уплатой части своего дохода, всю государственную деятельность региона.

Обеспечение налоговой безопасности основывается на следующих принципах:

- единоначалия или централизации управления налоговой системы (система - единое целое) по взиманию платежей и контролю за их поступлением в бюджет;

Данный принцип предусматривает построение единой централизованной системы с единым органом управления всей системой налогообложения, то есть объединением всех элементов, входящих в налоговую систему (министерств и ведомств), в единую систему с единым органом управления. Система налогообложения едина на всей территории Российской Федерации, а перечень установленных федеральным законодательством налогов и сборов является закрытым. Недопустимо введение на территории субъекта региональных налогов и сборов, кроме как установленных кодексом; но допустимо введение региональным налоговым законодательством элементов региональных налогов, но в рамках разрешенных налоговым кодексом, например определение льгот по региональным налогам;

- иерархичность налоговой системы (соподчиненность в структуре конструкции системы);

Иерархия строится внутри каждого компонента системы в соответствии с действующим законодательством и существующей методологией определения роли и места каждого структурного элемента.

- соблюдения баланса интересов всех участников налоговых отношений, как налогоплательщиков, так и государства.

Через анализ различных характеризующих показателей можно определить сущность и составить прогнозирование налоговой безопасности.

Важная роль в обеспечении налоговой безопасности отводится налоговым органам. Так как в ходе деятельности налогового администрирования должны одновременно использоваться методы предупреждения и выявления налоговых рисков. Анализ качества налогового администрирования позволит оценивать эффективность налоговой системы региона.

Количество налогово-бюджетных ресурсов способно обеспечить защищенность и поступательное экономическое развитие и выступает содержательным показателем налоговой безопасности региона.

К факторным показателям следует отнести условия формирования бюджетно-налоговых ресурсов, эффективность управления процессом, использования бюджетно-налоговых ресурсов.

Основным инструментарием исследования показателей налоговой безопасности являются:

- мониторинг, анализ и оценка динамики и структуры налоговых доходов регионального бюджета, позволяющий выявление и анализ тенденций, причин и факторов изменения налоговых доходов и его структуры;

- мониторинг контрольной деятельности в области налогов. Этот мониторинг должен продемонстрировать результативность, а так же тренды налогового администрирования, кроме того оценить координацию работы в данной сфере абсолютно всех задействованных государственных структур;

- мониторинг общих доходов и расходов бюджета. Исследование сведений данного мониторинга, его динамики даст возможность выявить долю и значимость налоговой составляющей бюджета, также сформулировать и дать оценку социально - экономической значимости налогов, что обязано поспособствовать становлению социально-образовательного, морально-этического вектора общественного развития.

С целью исследования налоговой базы региона в качестве примера использования налогового инструментария был проведен не глубокий мониторинг с применением данных по Республике Калмыкия за период с 2016г. по 2019 г. из налогового паспорта субъекта РФ, представленного на официальном сайте налоговой службы. Необходимо отметить, полные мониторинги в виду содержательности и объемности подразумевают формировании самостоятельного исследования, в виду того, что верность и точность выявления трендов допустимо при наиболее подробных, более сложных и по периодам и по компонентам данных. Здесь же, речь идет только об определении теоретических основ и концептуальных подходов к экономическому содержанию дефиниции «налоговая безопасность региона».

Анализ динамики налоговых доходов Республики Калмыкия показывает, что в рассматриваемый период имелась тенденция к постоянно ее росту, при чем, является положительной и динамика превышения темпа роста налоговых поступлений по сравнению с темпами задолженности по налогам и сборам. Рост поступлений, в основном, обусловлен увеличением налогооблагаемой базы. В 2019 году произошло уменьшение величины налоговых поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации по Республике Калмыкия на 8% по сравнению с 2018 годом, и составила 8935,0 млн.руб. Из налоговых доходов основная доля в

консолидированный бюджет в 2019 год формируется поступлениями платежей: налога на прибыль организаций (36,6%), налог на доходы физических лиц (34,1%) и налога на имущество (21,3%). Но для выводов о налоговой безопасности необходимо данные предыдущего периода корректировать на дефляторы нынешнего года, чтобы учесть инфляцию и деноминацию, а также соотносить данные налогового дохода с расходами бюджета, кроме всего еще смотреть, как сработали субъекты экономических взаимоотношений по сбору налогов и контролю и т.д.

Помимо остального в данной работе мы намерено, не рассматриваем отдельные выбивающиеся из тренда явления, например: совершенно отличным от общего тренда является минусовое соотношение и снижение в 2017 году доходов местного бюджета. Не ищем объяснений этому явлению, чтобы не отвлекаться от темы и не делать поспешных выводов. Это может быть внутрендовая динамика увеличения доходов в 2016 году или применение не тех методик подсчетов, или прочетов просто под влиянием человеческого фактора и т.д.

Таблица 2.1.1– Налоговые доходы и задолженность по налогам в Республике Калмыкия за период – 2016-2019 г.г.

Показатели	Период				Относительное изменение		
	2016	2017	2018	2019	2016/2017,%	2017/2018,%	2018/2019,%
Налоговые доходы консолидированного бюджета РФ (по Республике Калмыкия), млн.руб.,в т.ч.:	48 21,7	80 81,6	97 09,4	89 35,0	67,7	20,1	-8,0
Федеральных налогов млн. руб.	33 99,3	65 11,4	76 36,2	70 29,7	91,6	17,3	-8,0
Региональных налогов и сборов, млн. руб.	74 6,2	85 8,9	13 18	10 63,8	15,1	53,5	- 21,3
Местных налогов и сборов, млн.руб.	33 5,7	33 0,5	33 4,5	35 4,8	-1,6	1,2	6,0
По специальным налоговым режимам, млн. руб.	34 0,5	38 0,8	42 0,6	48 6,7	11,8	10,5	15,7
Задолженность по налогам и сборам, млн. руб.	85 0,3	13 14,4	87 3,4	13 27,4	54,6	- 33,6	52,0
Отношение задолженности по налогам и сборам к налоговым поступлениям, %	17, 6	16, 3	9,0	14, 8			

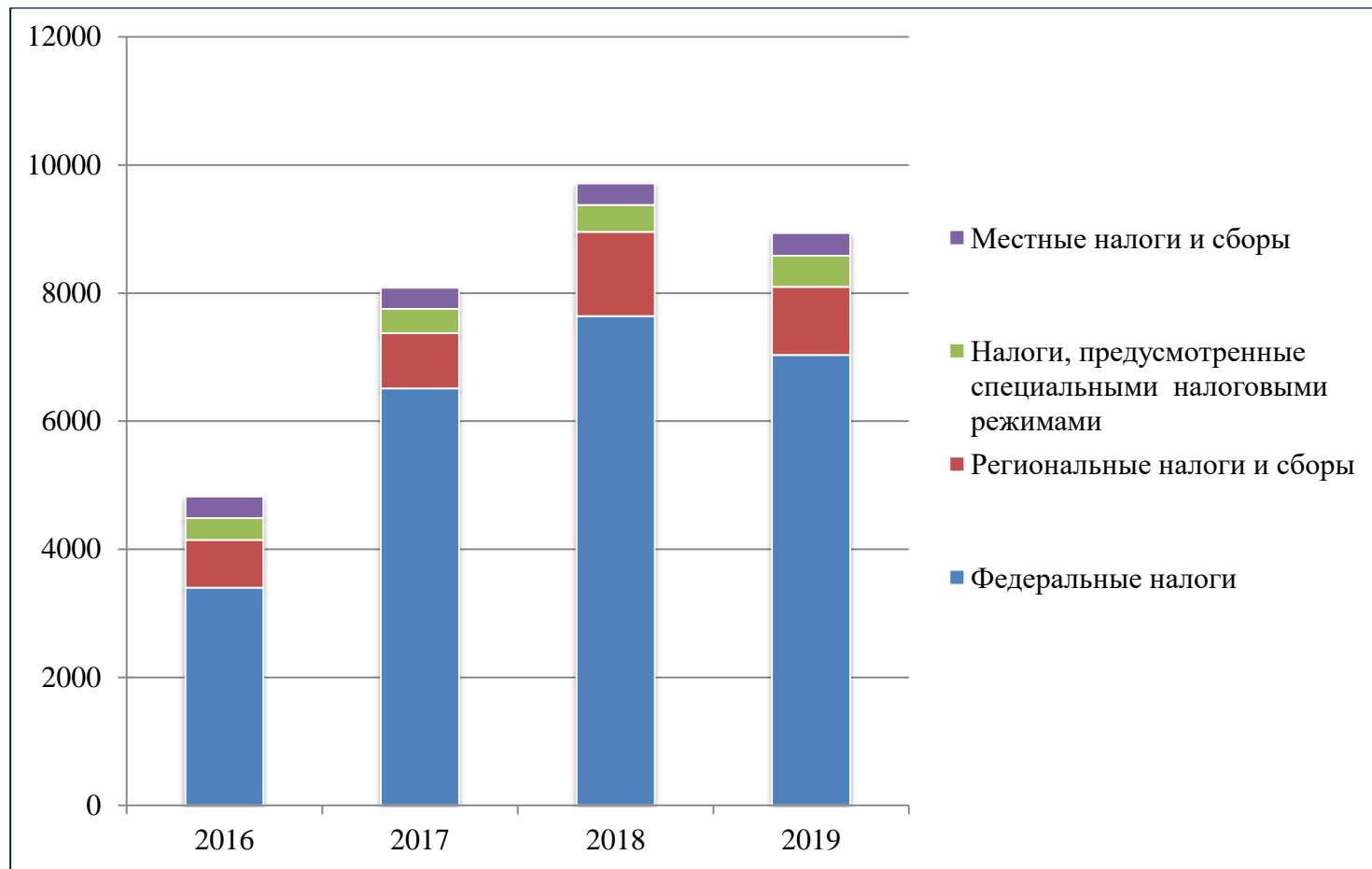


Рисунок 1 Структура поступивших налогов в консолидированный бюджет РФ по видам налогов, млн. руб.

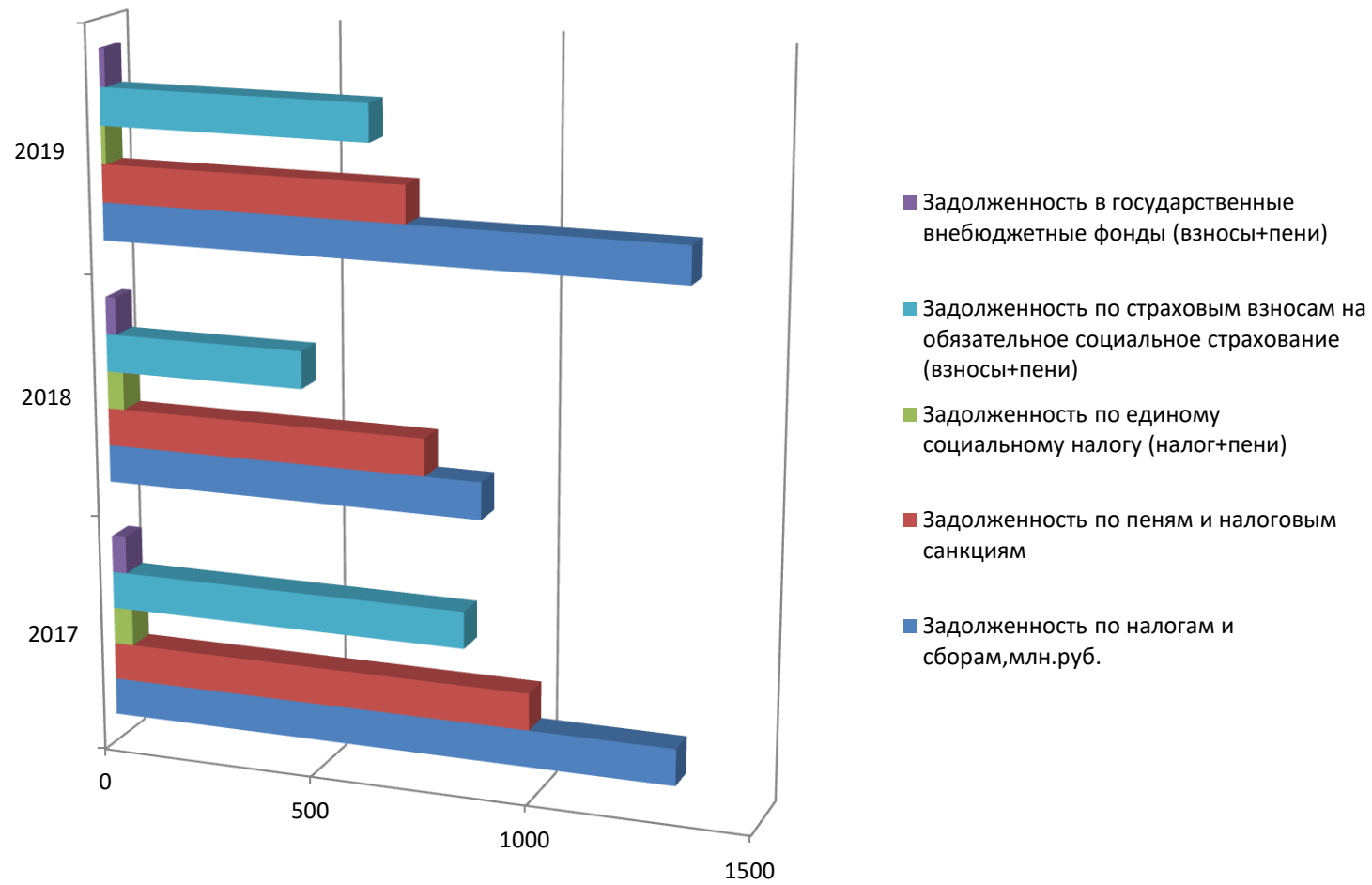
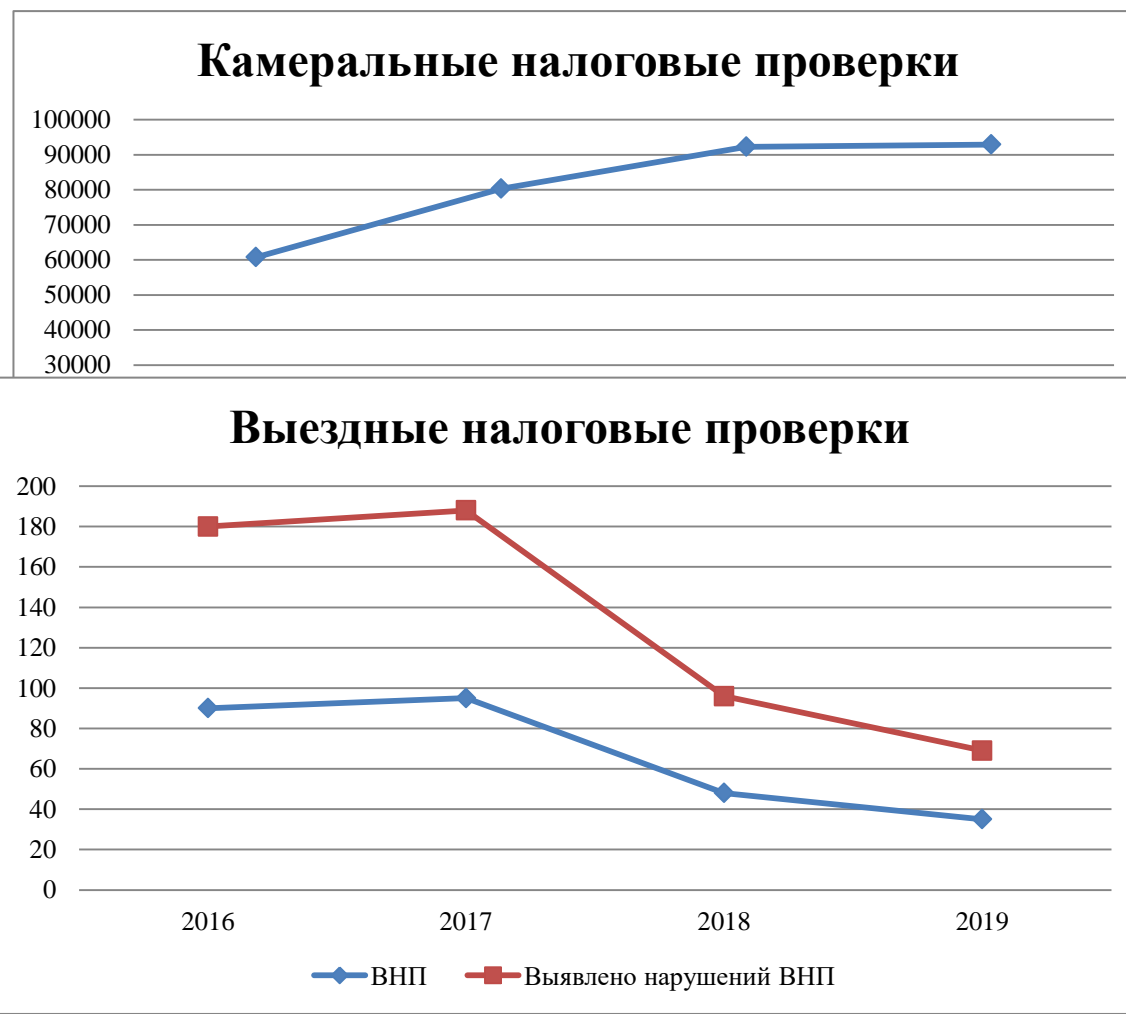


Рисунок 2 Задолженность по налогам и сборам в консолидированный бюджет Российской Федерации

Таблица 2.1.2 – Налоговые проверки по Республике Калмыкия за период – 2016-2019 г.г.

Показатели		период				Относительное изменение		
		2016	2017	2018	2019	2016/2017%	2017/2018%	2018/2019%
	Всего налоговых проверок	60 880	80 430	92 344	92 960	32, 1	14,8	0,7
	Из них выявило нарушения	54 88	70 61	85 56	56 61	28, 7	21,2	-33,8
	Доначислено по актам млн. руб.	19 8,7	20 8,3	10 2,9	18 1,6	4,8	- 50,6	76,5
	На одну проверку доначислено в среднем	0, 036	0, 029	0, 012	0,0 32	- 19,5	- 58,6	66,7
	Камеральных налоговых проверок (КНП)	60 790	80 335	92 296	92 925	32, 1	14,8	0,7
	Из них выявило нарушения	53 98	69 68	85 08	56 27	29, 1	22,1	-33,9
	Доначислено по КНП млн. руб.	43 ,6	46 ,6	37 ,2	55, 9	6,9	- 20,2	50,3
	На одну проверку доначислено в среднем	0, 008	0, 006	0, 004	0,0 10	-25	- 33,3	50
	выездных налоговых проверок (ВНП)	90	95	48	35	5,6	- 49,2	-27,1
0	Из них выявило нарушения	90	93	48	34	3,3	- 48,4	-29,2
	Доначислено по ВНП млн.руб.	15	16	65	12	4,3	-	91,3

1		5	1,7	,7	5,7		59,4	
2	На одну проверку доначислено в среднем	1,7	1,7	1,4	3,6	0	-17,6	57,1



Анализ динамики налоговых проверок по Республике Калмыкия показывает, что в рассматриваемый период имела тенденция к постоянному росту числа проверок, но тренд эффективности проверок стабильно снижался, исходя из данных по доначислениям на одну проверку (в 2019 году данный показатель увеличился). Анализ мониторинга также показывает эффективность выездных налоговых проверок по сравнению с камеральными. Значительное снижение показателей за 2018 год в сравнении с 2017 и 2016 года можно объяснить резким снижением проведенных выездных налоговых проверок, а также недочетами в вопросах налоговой политики, направленной на сокращение штата налоговых органов и реорганизацией структуры налоговых органов. По итогам 2019 года налоговыми органами Республики Калмыкия по результатам выездных и камеральных проверок дополнительно начислено платежей в бюджеты всех уровней 181,6 млн. руб., в том числе по результатам выездных проверок начислено 125,7 млн. руб. (69%), по результатам камеральных проверок начислено 55,9 млн. рублей (31%). По сравнению с показателями аналогичного периода 2018 года (102,9 млн. руб.) сокращение дополнительных начислений составило 78,7 млн. руб. из них по камеральным проверкам на 18,7 млн. руб., а по выездным проверкам почти в 2 раза (на 60 млн. руб.).

Возвращаясь к теме монографии, можно подытожить, что экономическая безопасность региона определяется с помощью ответов на ряд вопросов, набор которых можно меняться от цели, например, следующие вопросы:

- Какими налоговыми ресурсами располагаем?
- Как изменяется общая динамика налоговых ресурсов в целом и по каждому налогу отдельно?
- Какие наблюдаются тренды?
- Существуют ли не соответствие трендам?
- Чем объясняются внутрендовые и единичные явления?
- Какова результативность использования ресурсов?
- Дать оценку администрированию налогов и координации управленческих структур
- Какие налоговые угрозы имеются?
- Природа и последствия налоговых угроз для всех участников налоговых отношений?

Суть обеспечения региональной налоговой безопасности заключается в том, что:

- каждый год с помощью мониторинга налогов, получая ответы на поставленные вопросы, изучить, проанализировать и выявить или подтвердить трендовые и внутрендовые явления и налоговые угрозы;
- детально разобраться во всех проявлениях трендовых и внутрендовых динамик;
- раскрыть суть имеющихся налоговых угроз;

- снизить налоговые риски, сформировав предложения по их минимизации и устранению угроз.

5.2. Угрозы и опасности в сфере налоговых отношений

Налогообложение в государстве может быть описано как процесс, направленный на достижение состояния налоговой безопасности государства путем устранения ее угроз и обеспечения соответствия данного процесса индикаторам налоговой безопасности государства. Одним из наиболее серьезных и существенных признаков налоговой безопасности являются специфические угрозы. Налоговые угрозы представляют собой обстоятельства, воздействие которых вызовет нарушение функционирования налогово-бюджетной системы государства, в том числе и его регионов, а также финансовой стабильности всех участников налоговых отношений.

Для участников налоговых отношений на региональном уровне опасности и угрозы в сфере налогообложения возникают при наличии ряда обстоятельств, неких факторов. Можно выделить два основных вида таких факторов. Первый вид – это обстоятельства, в которые вступают в процессе деятельности сами налогоплательщики, при выявлении несущие ущерб их собственным интересам:

- занятие теневым бизнесом;
- применение в деятельности незаконных схем ухода от налогообложения;
- сокрытие доходов;
- необоснованное пользование налоговыми льготами и другими преференциями;
- выдача заработной платы в конвертах с применением «серых» и «черных» схем оплаты труда.

Второй вид – это когда, кроме факторов, возникающих в результате собственной деятельности налогоплательщиков, опасности и угрозы для участников налоговых отношений могут возникать в результате обстоятельств, связанных с устройством налоговой системы государства и его регионов, которые зачастую выступают оправданием негативной деятельности налогоплательщиков:

- чрезмерная тяжесть и несправедливая необоснованность налогового бремени;
- несовершенство и непостоянство налогового законодательства;
- отсутствие налоговой безопасности для ведения бизнеса в виде недостаточности социально-экономических гарантий и поддержки со стороны как государства, так и его регионов. Часто, это еще и полумерность и несовершенство установленных преференций, ограничивающие возможность их применения на практике, то есть, «криворукость» их принятия и внедрения;
- не достаточная прозрачность использования бюджетных средств, вызывающая недоверие, как к собственному государству в целом, так и к региональным органам власти. Как следствие, оправданность возникновения

и существования у налогоплательщиков настроения нежелания финансовой поддержки бюджетов.

Анализ исследований в области налогообложения дает возможность определить налоговые риски, как вероятность последствий потенциальной угрозы для участников налоговых отношений. Налоговые риски являются обязательной частью современной налоговой системы, но в НК РФ отсутствует упоминание об этом понятии. Налоговый риск – это вероятность возникновения в процессе налогообложения для субъекта налоговых правоотношений финансовых и других потерь, вызванных изменением, несоблюдением, незнанием налогового законодательства, а также его недостаточной правовой проработкой.

Основными характеристиками налогового риска являются:

1. Налоговый риск выступает неотъемлемой частью финансового риска;
2. Налоговый риск связан с налогообложением, изменением и обоснованностью поправок в налоговое законодательство;
3. Распространение налогового риска на всех участников налоговых отношений;
4. Налоговый риск носит негативный характер.

Для налогоплательщиков это вероятность понести финансовые потери, а для государства – недополучение финансовых средств бюджетами из-за неуплаты налогов, совершения налоговых правонарушений. Таким образом, к основным видам налоговых рисков относятся:

– риски налогового контроля;

Потери из-за данного вида рисков для налогоплательщиков возникают из-за неблагоприятных санкций, которые предусмотрены НК РФ за совершение налоговых правонарушений налогоплательщиками. НК РФ в статьях 116-135 предусматривает систему штрафов за различными правонарушениями. А для государства – это увеличение издержек по обеспечению поступлений в бюджет из-за затрат на проведение мероприятий налогового контроля.

– риск уголовного преследования;

В соответствии со ст. 199 Уголовного кодекса РФ уклонение от уплаты налогов является уголовным преступлением. В этой связи риск уголовного преследования для руководителя, пожалуй, является наиболее серьезным риском. Уклонение от уплаты налогов, сборов, подлежащих уплате организацией, и (или) страховых взносов, подлежащих уплате организацией – плательщиком страховых взносов может привести либо к существенным финансовым потерям налогоплательщика, либо к лишению свободы налогоплательщика по статьям Уголовного кодекса РФ;

– риск неуплаты налогов;

Это довольно существенный риск, который ведет к негативным последствиям для налогоплательщика в виде штрафов, пени, неустоек, а для государства – недополучения бюджетных поступлений.

– риск в результате незаконной налоговой минимизации;

Вероятность понести финансовые потери, связанные с применением

незаконных схем ухода от налогов.

– риск сокращения экономической активности.

Для налогоплательщиков данный риск ведет к невостребованности и простаиванию человеческого потенциала, безработице, а для государства к сокращению источников налоговых поступлений в бюджет.

Риски возникают и при прямом нарушении законодательных норм НК РФ, и при косвенном. Любая форма нарушения имеет последствия, в том числе и в финансовой сфере. Последствиями налоговых угроз и рисков кроме потери финансовой устойчивости, как налогоплательщиков, так и государства, грозит общим спадом предпринимательской активности, ее инвестиционной привлекательности. Налоговые нарушения, как следствие, неуплата налогов, потери бюджетов дестабилизируют финансовое обеспечение деятельности государства, отрицательно сказывается на поступательном, прогрессивном цивилизованном развитии, прежде всего регионов. Существуют и допустимые риски, последствия которых не могут оказать существенного влияния на финансовое положение хозяйствующего субъекта, а в части рисков государства – на исполнение доходов бюджетов всех уровней.

Совершенно понятная необходимость устранения или минимизация негативного вектора развития экономики, предполагает понимание масштабов и состава налоговых угроз, то есть владение некими количественными и качественными показателями. Определение показателей налоговых рисков и угроз сопряжено со сложностями связанными с латентным характером самих явлений, поэтому, практически невозможно напрямую выявить и посчитать абсолютные величины. В связи с чем, все показатели являются опосредованными.

Благодаря количественному параметру Количественным параметром можно предположить рассмотрение сокращения численности населения, в том числе занятости экономически активной ее части, а также субъектов бизнеса в регионе как их реакция на серьезный дискомфорт, вызванный налоговыми угрозами.

Проанализировав состав налоговых правонарушений, выявленных в ходе налогового контроля и общего контроля экономических нарушений и преступлений можно получить информацию о качественном составе налоговых угроз. Для данного анализа можно воспользоваться различными источниками и материалами статистических сводок налоговых органов, МВД и т.д. Очевидно, что все сведения, которые доступны для анализа, являются только той частью, которая оказалась выявленной в ходе налогового контроля и администрирования, и по факту недоступной для анализа остаются правонарушения, которые находятся в зоне латентности. Также с помощью анализа динамики задолженности по налогам можно выявить существующие финансовые трудности бизнеса.

Доступным для анализа инструментарием исследования показателей налоговых угроз и рисков являются:

– мониторинг численности населения, ее экономически активной

части;

- мониторинг динамики предпринимательской активности налогоплательщиков, то есть изменение численности налогоплательщиков, занятых в бизнесе;
- мониторинг налоговых проверок налогоплательщиков. Этот мониторинг должен показать виды налоговых правонарушений, их динамику, определить виды налоговых угроз и также позволит сделать выводы о причинах, ведущих к рисковому поведению;
- мониторинг задолженностей по налогам. Анализ данных этого мониторинга, его динамики позволит выявить степень проблем в финансовой обеспеченности налогоплательщиков, т.е. о финансовом самочувствии налогоплательщиков;
- опросы налогоплательщиков, позволяющие исследовать проблемы и опасности, имеющиеся в сфере налоговых отношений, предложения способов их решения.

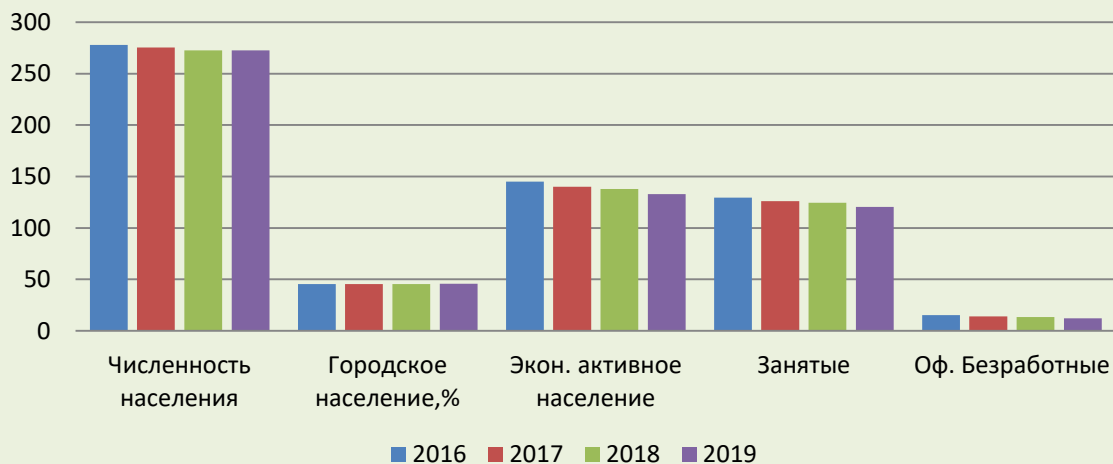
В рамках данной работы мы рассматриваем только налоговые инструменты определения показателей угроз, но следует отметить, что не менее показательными в отношении выявления имеющихся угроз и опасностей налоговых отношений являются контрольные мероприятия других надзорных органов по вопросам правильности и целевого использования бюджетных ресурсов финансовыми и исполнительными органами региона.

В качестве примера использования налогового инструментария был проведен мини элементарный мониторинг по динамике численности населения, его экономически активной части с использованием данных по Республике Калмыкия за период с 2016 года по 2019 год из налогового паспорта региона, представленного на официальном сайте налоговой службы. В связи с тем, что это мини-исследование проведено в качестве примера и охватывает сравнительно небольшой период времени, при более полном объеме мониторинга векторы трендов могут поменяться. В связи с тем, что данные действия предполагают дальнейший более серьезный анализ, в результате были обозначены рекомендованные для дальнейшего изучения проблемы.

Таблица 2.2.1 – Динамика численности населения и ее экономически активной части в Республике Калмыкия за период -2016-2019 гг (тыс. чел.)

№	Показатели	2016	2017	2018	2019	%16к 17	%17к 18	%18к 19
1	Численность населения	277,8	275,4	272,7	272,6	-0,86	-0,98	-0,04
2	Из них городское,%	45,3	45,4	45,4	45,6	0,22	0,66	0,44
3	Экон. активное население	144,9	140,0	137,8	132,8	-3,38	-1,57	-3,63
4	Из них: занятые	129,5	126,1	124,4	120,5	-2,63	-1,35	-3,14
5	Официально безработные	15,3	13,9	13,4	12,2	-9,15	-3,60	-8,96

Динамика численности населения и ее экономически активной части в Республике Калмыкия за период 2016- 2019 гг.

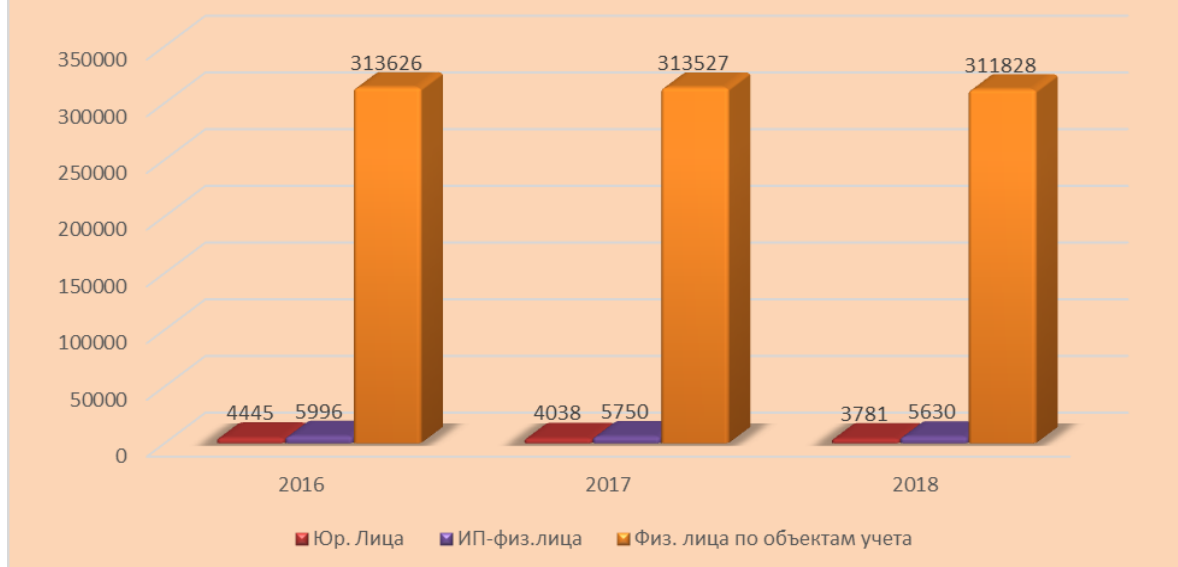


Проведенный анализ показывает идущие не очень активно, но стойкие тренды уменьшения численности населения, увеличение доли городского населения, уменьшение численности экономически активной части населения и ее занятости. Положительная динамика в сторону уменьшения официально состоящих на учете безработных, требует более детального рассмотрения, уточнения соответствия их действительности и скорее всего этот тренд не подтвердится, при уточнениях. Также в качестве плановых для дальнейших исследований можно следующие вопросы : выявить причины трендов, уточнить сферы занятости, что позволит делать выводы о направлениях развития экономики и т.д.

Таблица 2.2.2. Динамика численности налогоплательщиков
в Республике Калмыкия за период – 2016-2018 гг

№	Показатели	Период			Относительное изменение, %	
		2016	2017	2018	2016/17	2017/18
1	Налогоплательщиков, всего, единиц	324067	323315	321238	-0,2	-0,6
2	юр. Лица всего	4445	4038	3781	-9,2	-6,4
3	ИП-физ. лица	5996	5750	5630	-4,1	-2,1
4	Физ лица по объектам учета	313626	313527	311828	-0,03	-0,54

Динамика численности налогоплательщиков в республике калмыкия за период 2016-2018 гг.



Анализ показывает тренды уменьшения численности налогоплательщиков по всем их видам. Проведенный анализ является демонстрацией налогового инструментария исследований для формирования показателей налоговых угроз. В результате можно резюмировать, что все выявленные показатели говорят о стойкой неблагоприятной среде в регионе для развития налогообложения и бизнеса, влекущие существование опасностей и угроз в налоговых отношениях. Все анализируемые данные не являются непосредственными показателями, они как лакмус, говорят о присутствии явлений, но через них возникает возможность формирования более характерных и явных показателей путем детализации. Для наглядности обозначим примерный круг вопросов, для будущих работ: проанализировать динамику поступлений налогов по видам налогоплательщиков, это позволит выделить роль каждой группы в формировании налоговых поступлений в бюджет; более подробно проанализировать вопросы, связанные с малым бизнесом, что выяснить его экономическое самочувствие и насущные проблемы; реализацию системы преференций; вопросы теневого бизнеса; анализ по видам правонарушений и т.д.

Следуя логике можно предположить, что идеально безрисковое поле существования для всех участников налоговых отношений, позволяющее обойти опасности и угрозы в сфере налоговых отношений, возможно при создании посредством налоговой политики таких благоприятных составляющих, как:

- социально-экономические условия для реализации производственной деятельности;
- совершенное и справедливое налоговое законодательство, гарантирующее защиту интересов бизнеса и субъектов налоговых отношений;

- внедрение рычагов, ограничивающих или исключающих возможность применения налогоплательщиками в своей деятельности факторов, являющихся налоговыми угрозами и рисками;

- формирование базовых нравственно-этических основ налоговой культуры, являющихся скрепами доверия и желания вести открытую, законную деятельность и участвовать в финансировании общественных преобразований у налогоплательщиков, а также построения со стороны государства системы прозрачного и ответственного исполнения бюджетов при реализации государственной деятельности, направленной на создание благоприятного прогрессивного социально-экономического развития общества.

5.3. Пути обеспечения эффективности налоговой политики региона

Эффективная налоговая политика как совокупность тактических и стратегических правовых действий органов власти и управления способна существенно влиять на обеспечение стабильности и поступательного развития социально-экономических отношений как региона, так и страны в целом.

Одним из факторов формирования эффективной налоговой политики является открытость работы исполнительных органов. Действенной реализацией принципа открытости современного российского управления является внедрение в этот процесс, начиная с 2013 года системы «Открытое правительство». Система «Открытое правительство» направлена на повышение качества государственного управления и формирование референтных групп. По сути, это система принципов, механизмов и инструментов организации государственного управления с учетом взаимодействия с гражданами.

Открытость работы органов исполнительной власти, несомненно, оказывает существенное влияние на повышение эффективности налоговой политики, за счет роста доверия со стороны граждан, так как формирует условия:

- повышения прозрачности и подотчётности государственного управления и удовлетворённости граждан качеством государственного управления;

- расширения возможностей непосредственного участия гражданского общества в процессах разработки и экспертизы решений, принимаемых органами исполнительной власти;

- развития механизмов гражданского контроля за деятельностью органов исполнительной власти.

В целях обеспечения открытости федеральными ведомствами разрабатываются ежегодные планы и создаются условия его осуществления. Так, на сайте ФНС России создана информационная база открытых данных (ОД), доступная для широкого круга интересующихся лиц. Ведомственный план ФНС России по реализации Концепции открытости на 2020 год, утвержден приказом ФНС России от 21 января 2020 г. № ЕД-7-17/35@,

содержит 3 раздела:

- Внутриведомственные организационные мероприятия;
- Развитие ключевых механизмов открытости;
- Инициативные проекты.

Внутриведомственные организационные мероприятия предполагают:

- проведение специализированного обучения сотрудников налоговых органов в области формирования открытых данных;
- анализ уровня удовлетворенности пользователей сайта качеством, удобством, функциональными возможностями интерактивных сервисов ФНС России;
- реализацию комплексных мер по обеспечению высокого уровня удовлетворенности пользователей сайта ФНС России;
- разработку стратегического плана развития и наполнения сайта на основе опросов пользователей.

Развитие ключевых механизмов открытости предполагают проведение мероприятий по:

- реализации механизмов принципа информационной открытости в работе ФНС России;
- обеспечению механизма работы с открытыми данными (ОД);
- механизму обеспечения понятности нормативно-правового регулирования, государственной политики и программ, разрабатываемых и реализуемых в ФНС России;
- принятию планов деятельности ФНС России и ежегодной Публичной декларации целей и задач ФНС России, их общественное обсуждение и экспертное сопровождение;
- информированию о работе с обращениями граждан и организаций (формирование и размещение на сайте информации о результатах рассмотрения поступивших запросов, результатах работы по досудебному урегулированию споров; доведение с помощью сайта до налогоплательщиков официальной позиции ФНС России о результатах рассмотрения жалоб, в форме решений, т.е. поддержание в активном состоянии сервисов «Узнать о жалобе», «Решения по жалобам»);
- организация работы референтных групп ФНС России (поддержание в актуальном состоянии каналов взаимодействия с населением; проведение территориальными налоговыми органами ФНС России информационных кампаний, направленных на побуждение налогоплательщиков к исполнению обязанности по уплате налогов;
- по механизму взаимодействия с Общественным советом при ФНС России (поддержание в актуальном состоянии на сайте информации о персональном составе, плана работы, отчета о деятельности Общественного совета при ФНС России;
- и т.д.

Инициативные проекты призваны реализовать:

- укрепление положительного имиджа налоговых органов Российской Федерации;

- повышение удовлетворенности пользователей качеством информации, предоставляемой Интернет-сервисами ФНС России;
- побуждение налогоплательщиков к своевременной уплате налогов и сборов;
- снижение нагрузки на налогоплательщиков.

Отвечая принципам открытости, налоговыми органами формируются и размещаются в открытом доступе на ведомственном сайте основные показатели деятельности за прошлые периоды в динамике, а также: цели, задачи, направления деятельности, ответственные структуры за их реализацию на предстоящий год.

Так в Публичной декларации целей и задач на предстоящий 2020 год задекларировано, что федеральная налоговая служба трансформируется в цифровую сервисную компанию, обеспечивающую надежное и эффективное администрирование и оказание услуг по самым высоким стандартам. Обозначены ключевые направления деятельности ФНС России по созданию благоприятной налоговой среды; описаны меры поддержки для организаций и индивидуальных предпринимателей в условиях распространения COVID-19.

Принцип открытости исполнительных органов власти реализуется путем взаимодействия с референтными группами. Согласно методических рекомендации по реализации принципов открытости, разработанных ФНС России, референтные группы – социальные и (или) профессиональные группы лиц, интересы которых могут быть затронуты решениями федеральных органов исполнительной власти. Это группы, которые выражают оценки, мнения и с которыми ФОИВ осуществляет непосредственное взаимодействие. Каналы взаимодействия это площадки, при помощи которых ФОИВ имеет возможность выстраивать взаимодействие с референтными группами. Способы взаимодействия – методы сбора и обработки информации, позволяющие выяснить ожидания, настроения, мнения референтных групп в процессе взаимодействия ФОИВ с ними.

В ходе реализации принципа открытости, казалось бы, совершенно очевидно, что наиболее действенными активными слоями общества, будут выступать такие группы, для которых принятые налоговыми органами решения могут существенно повлиять на качество условий для реализации их деятельности. Они здесь и сейчас кровно заинтересованы в последствиях реализации принятых решений и норм права, поэтому должны бы массово и активно участвовать в формировании и выражении своего отношения к обсуждению актуальных проектах касающихся налогообложения, налоговой политики, определяющих элементы налогов, влияющих на тяжесть налогового бремени, сложность ведения учета и отчетности и т.д. Это хозяйствующие субъекты, профессиональные и бизнес сообщества. Но в то же время, не менее очевидным является существование обстоятельств, сдерживающих ожидаемую активность. Таковыми являются те обстоятельства, что ведение бизнеса и любой профессиональной

деятельности требует полной отдачи, невозможность отвлечения на действия, требующие дополнительной профессиональной подготовки, несмотря на их жизненную важность. А содержание профессионалов, способных на высоком уровне защищать и представлять их интересы, как правило, для многих – непозволительная роскошь.

Студенчество реально может сформировать референтную группу населения и быть каналом взаимодействия с исполнительными органами власти, в качестве будущих активных участников налоговых отношений. Такое взаимодействие поспособствует качественному изменению уровня открытости в будущем, так как это именно та категория граждан, которая в скором будущем будет жить и работать в тех условиях и при той налоговой политике, на формирование которой они сейчас, будучи студентами в какой-то мере могут повлиять. Понимание и осознание студентами значимости, актуальности, реальной возможности повысить свой профессиональный уровень способствуют более охотному формированию площадок взаимодействия этой категории референтных групп и налоговых органов.

В образовательном процессе экономического факультета КалмГУ формами взаимодействия студентов с налоговыми органами являются совместно организуемые научно-практические семинары и другие подобные мероприятия, в ходе подготовки к которым студенты формируют свое отношение к обсуждаемым проектам, предварительно изучив и вникнув в суть проблем. Они подготавливают материалы для выступлений на проводимых научно-практических мероприятиях, которые позже формируются в научные статьи для публикаций с учетом выводов и корректировок, которые вносятся в ходе обсуждения на проводимых мероприятиях. В них свои выводы и предложения они научно обосновывают и формируют экономически целесообразные варианты решения проблем. На такие мероприятия приглашаются представители бизнеса, которые активно принимают участие в обсуждении, выражают свои позиции по выдвинутой проблеме и обычно высоко оценивают практическую значимость этих мероприятий. Такие формы взаимоотношений способствуют формированию у будущих специалистов не только важнейших предметно – профессиональных знаний, но и развитию soft-skills навыков, необходимых в будущей жизни, помогают быть в теме актуальных налоговых реалий. В организации научно-практических мероприятий кроме его интеграции в образовательный процесс, задействованы и вспомогательные структуры, такие как Педагогическая школа экономического факультета, планируемая практико-ориентирующая научно-образовательная лаборатория и др.

Однако в нормативно – правовых и методических документах подготовленных в целях обеспечения открытости федеральными ведомствами не достаточно разрабатываются формы взаимодействия с этой значимой группой. Это, конечно – же, является серьезным упущением в формирование налоговой политики. Стратегия любой политики должна ориентироваться на молодежь, так как за ними будущее.

5.4. Современные подходы к минимизации налоговых рисков в деятельности хозяйствующих субъектов

На сегодняшний день в связи с тем, что деятельность государств большинства стран зависит от успешности бюджетно-финансового устройства, проблемы обеспечения безопасности налоговой сферы требуют особого внимания во всем мире. Суть налоговой безопасности на государственном уровне сводится к обеспечению гарантированного поступления налоговых платежей в бюджет, обеспечивающему защиту национальных интересов, социальную направленность государственной налоговой политики, достаточность финансовой независимости, создание финансовой подушки на случай неблагоприятных условий развития внутренних и внешних процессов. Налоговая безопасность налогоплательщиков заключается в наличии доступных условий для развития деятельности, минимизации налоговых рисков, ведущих к финансовой дестабилизации и сокращению производственного потенциала бизнеса.

Обеспечение налоговой безопасности на государственном и региональном уровнях в значительной степени зависит от эффективности налогового администрирования, слаженности взаимодействия налоговой службы с другими службами по обеспечению информацией необходимой для охвата налоговым контролем всех возможных источников налогообложения, получения необходимых для реализации контроля специальных сведений. Под слаженностью понимается эффективно организованное взаимодействие налоговой службы с внешними источниками, располагающими информацией, специальными знаниями об объектах налогообложения, которыми они владеют по роду своей деятельности. Такими источниками могут выступать не только государственные, а субъекты любой форм собственности. Это субъекты, занятые регистрацией или движением имущества, транспорта, денежных средств, выдачей лицензий, контролем ввоза и вывоза товаров, оказания работ и услуг и других объектов, которые могут быть объектами налогообложения, например, обладающие специальными навыками, необходимыми для налогового контроля (экспертиза, перевод и т.д.).

При организации взаимодействия стороны должны руководствоваться следующими принципами:

- законности. Под ним понимается обязательное соблюдение действующего законодательства всеми сторонами, участвующими в процессе, которые должны четко и последовательно следовать нормативным предписаниям, ставить и разрешать только те цели и задачи, которые предусмотрены нормами права и не выходить за пределы компетенций;
- паритетности. Осуществляемое взаимодействие носит характер равноправного сотрудничества, не находящего в подчинении друг с другом субъектов, обладающих различной компетенцией;
- конфиденциальности. Передаваемая информация предполагает ее

использование строго в целях налогового контроля и неразглашение государственной, служебной, коммерческой тайн, а также запрет передачи информации о проводимых контрольных мероприятиях сторонним лицам, для использования в целях рекламы, конкуренции и т.д. в ущерб интересам проверяемого субъекта;

- компенсационности. В случае материальных издержек, связанных с представлением специальной информации или услуг для реализации налогового контроля (перевод, экспертиза и т.д.), вопрос их компенсации оговаривается договорами, согласно норм права;

- информационно-технологической совместимости. В связи с тем, что в современном мире без внедрения прогрессивных технологий невозможен обмен массивной информационной базой, технические средства выполняющие эти задачи должны элементарно «понимать» друг друга. Необходимо применение специальных совместимых программ.

Еще одним важным видом взаимодействия, кроме информационного обмена, является участие в мероприятиях налогового контроля правоохранительных и других контролирующих надзорных органов. Порядок взаимодействия этих органов регламентируется нормами права и предусматривает порядок проведения совместных контрольных мероприятий. Умение на местах слаженно реализовать это взаимодействие на практике позволяет повысить обеспечение налоговой безопасности на государственном и региональном уровнях. Показателями эффективности такого взаимодействия являются результаты совместных налоговых проверок. Инструментарием является мониторинг контрольной работы, результаты которой ежегодно проводятся практически всеми участниками совместных проверок (МВД, органами таможни, налоговыми органами и т.д.) и доступны для проведения анализа их динамики.

Обеспечение налоговой безопасности на международном уровне предполагает обмен информацией между государствами, а также заключение и соблюдение международных нормативных документов (договоров, соглашений, положений, инструкций), подробно регламентирующих налоговые взаимоотношения. Такая база уже имеется, это двухсторонние документы, касающиеся каждой страны, с которой имеются экономические отношения. Налоговая безопасность на этом уровне обеспечивается практическим четким применением этих норм права и зависит от действенности и конструктивности их содержания.

Обеспечение налоговой безопасности полярных участников налоговых отношений – налогоплательщиков включает в себе со стороны государства создание условий для прогрессивного развития их деятельности, в т.ч. совершенствование налогового законодательства, а со стороны самих налогоплательщиков повышение финансовой грамотности; прогнозирование и учет рисков, элементарное соблюдение законодательства и порядка ведения учета, неприменение криминальных схем ухода от налогов и т.д.

При осуществлении деятельности налогоплательщиками налоговые риски должны быть проанализированы заранее. Например, риски связанные с

контрагентами. Выбор контрагентов является важным моментом при налоговом планировании совершении сделок. Так, в силу положений ст. ст. 49, 51 Гражданского кодекса РФ организации, не прошедшие государственную регистрацию в качестве юридических лиц, не приобретают правоспособности юридического лица, а их действия не могут быть признаны сделками, что влечет негативные налоговые последствия для участников данных правоотношений. При заключении договоров с фирмами, не исполнившими свои обязанности по постановке на учет, может повлечь для налогоплательщика неблагоприятные последствия в налоговых правоотношениях. Следовательно, организации для того, чтобы минимизировать налоговые риски в части взаимодействия со своими контрагентами, надлежит получить сведения об организациях и физических лицах, поставленных на учет, и требовать заверенные копии свидетельств о постановке на учет, копий устава и т.д.

Налогоплательщикам элементарно следует соблюдать правила ведения документации, так как небрежное отношение к порядку ведения первичных документов может существенно повысить налоговые риски. Например, первичные документы с внесением исправлений, с подчистками и помарками принимать к учету нельзя, так как они могут привести к непринятию их к вычету по налогам. А соблюдение элементарного порядка, скажем того, что внесенные исправления должны быть заверены подписью руководителя и печатью продавца с указанием даты внесения исправления, позволит избежать финансовых потерь и штрафных санкций, связанных с этим нарушением. Также к элементарным требованиям, позволяющим избежать рисков по непринятию к вычету первичных документов, является своевременный контроль наличия всех реквизитов в документе.

Подводя итоги раздела, следует отметить, обеспечение налоговой безопасности региона возможно при соблюдении следующих условий, гарантирующих стабильность для всех участников налоговых отношений:

- создание на государственном и региональном уровне благоприятных условий расширения базы налогообложения: умеренное налоговое бремя; система господдержки в виде преференций и льгот для приоритетных сфер экономики; поддержка бизнеса; совершенное и справедливое налоговое законодательство, гарантирующее защиту интересов бизнеса и субъектов налоговых отношений;

- эффективное налоговое администрирование: учет всех источников налогообложения путем слаженности взаимодействия государственных органов и других субъектов, обладающих информацией о налоговых объектах; эффективная совместная работа по проведению контрольных налоговых мероприятий; внедрение рычагов, ограничивающих или исключающих возможность применения налогоплательщиками в своей деятельности факторов, являющихся налоговыми угрозами и рисками, в том числе развитие теневого бизнеса;

- формирование базовых нравственно-этических основ налоговой культуры, являющихся скрепами доверия и желания вести открытую,

законную деятельность и участвовать в финансировании общественных преобразований у налогоплательщиков, а также построения со стороны государства системы прозрачного и ответственного исполнения бюджетов при реализации государственной деятельности, направленной на создание благоприятного прогрессивного социально-экономического развития общества.

Литература

1. Налогового кодекса Российской Федерации
2. www.nalog.ru
3. Материалы Интернет-ресурсов

6. Повышение эффективности взаимодействия контрольных служб (КНД) сложных социально-экономических систем

6.1. Постановка задачи исследования

В разделе предполагается исследование нескольких объективно сложившихся проблем, связанных с деятельностью по противодействию рискам и мошенничеству, и обеспечению экономической безопасности современных организационных многоуровневых социально-экономических систем по ряду причин, среди которых можно отметить следующие: во-первых, проблемные моменты, существовавшие в деятельности предприятий в части возникновения ущерба в результате управленческих ошибок и мошеннических действий, обнажили кризисные экономические явления, начавшиеся в кризисном 2008 году и усилившиеся с 2014 года до настоящего времени масштабно. С одной стороны, ущерб, наносимый в результате такого управления, на фоне общего падения финансовых показателей предприятий стал более явным для собственников и менеджмента компаний. С другой стороны, в условиях рыночной нестабильности возрастает всегда существовавшая угроза корпоративного мошенничества, поскольку ухудшение экономической ситуации способствует расширению возможностей и мотивов для совершения злоупотреблений, а, следовательно, возникают новые риски., превышающие последствия мошеннических действий. Негативная рыночная конъюнктура последних нескольких лет, давление международной геополитической ситуации и накапливающиеся риски внутренней среды функционирования организации сделали очевидными увеличение расходов хозяйствующих субъектов, связанных с обеспечением эффективного функционирования служб внутреннего контроля и аудита, экономической безопасности, внедрения элементов комплексных систем противодействия мошенничеству и комплаенс-контроля в структуру корпоративного управления организации.

Во-вторых, в 90-е годы понятие экономической безопасности в России рассматривалось, в основном, как обеспечение условий сохранения коммерческой тайны и другой ограниченного доступа производственной информации организации. В настоящее время сущность этого понятия изменилась.

В-третьих, собственники корпоративных организаций, наиболее остро чувствующие нестабильность рынка, заинтересованы в повышении эффективности исполнения управленческих функций при обеспечении неизменного уровня финансирования, а, в идеальных условиях, и его снижения. При этом, вопросы обоснованности формирования затратной части бюджетов предприятий, ориентированных на обеспечение безопасности компании, возникают все чаще и чаще. Следует подчеркнуть, что в настоящее время вопросы необходимости, достаточности и формализации тех или иных элементов функции обеспечения безопасности не регламентированы ни на уровне нормативных правовых актов (за исключением элементов рассматриваемой функции, затрагивающих интересы обеспечения национальной безопасности), ни, зачастую, на уровне локальной нормативной документации хозяйствующего субъекта. В этих условиях оценка зрелости и эффективности функции обеспечения безопасности организации, а также обоснованность выделения денежных средств на текущую и перспективную деятельность является наиболее актуальной для собственников и менеджмента организации.

В-четвертых, в условиях глобализации процессов мировой экономики все больше отечественных организаций становятся заметными игроками на тех или иных мировых рынках. Одновременно с этим все острее встают вопросы обеспечения соответствия специальным нормам и требованиям, действующим на этих рынках, которые, зачастую, перекликаются с тенденциями современных отечественных реалий. Так, в последние несколько лет в отечественном бизнес сообществе и правовом поле активно обсуждаются вопросы противодействия коррупции, которые дополняются новациями законодательства (например, в 2008 году – Федеральный закон №273-ФЗ «О противодействии коррупции» и иные подзаконные акты, в 2011 году – поправки в уголовное законодательство), указами Президента страны и постановлениями правительства. Таким образом, внедрение в деятельность отечественных организаций процедур обеспечения соответствия указанным нормам отечественного и зарубежного законодательства становятся неотъемлемыми элементами системы обеспечения безопасности хозяйствующих субъектов.

В Финансовом университете на протяжении 25 лет формировалась (и в настоящее время продолжает активно развиваться) научная школа теории и практики обеспечения экономической безопасности организаций.

Постараемся ответить на вопрос: что отличает научную школу «Теория, методология и практика обеспечения экономической безопасности и управления рисками Финансового университета (кафедры Анализа рисков и экономической безопасности)».

В зависимости от происхождения и специфики функционирования систем, в общем случае выделяют естественные и искусственные системы. Но для целей исследования в данном разделе можно указать на такую сторону их организации и развития систем, как линейные и нелинейные. На практике большинство систем развиваются как нелинейные с сложными положительными и отрицательными обратными связями.

По содержанию взаимоотношения с внешней средой, также можно выделить закрытые и открытые системы. Открытые системы ведут обменом веществом и энергией с внешней средой. Нелинейные открытые системы характеризуются свойствами самостабилизации и саморегуляции. Это проявляется в том, что они способны на продолжительное устойчивое поддержание внутреннего состояния процессов функционирования без дополнительного подключения управления, ограничиваясь контролем. В открытых органических системах эта способность носит название гомеостаза. Развитие биологических системы (морфогенез) предполагает постоянный процесс адаптации первоначального состояния внешним возмущениям для поддержания квази-равновесности процессов. И усиление воздействия внешнего контекста вызывают усиление механизмов саморегулирования и самостабилизации. На этом принципе возможно формирование механизмов обеспечения устойчивости функционирования как баланс положительных и отрицательных связей регулирования и формирование системной безопасности.

Теории неравновесной динамики и синергетики задала новое концептуальное видение развития систем, преодолевающее второй термодинамический принцип нарастания энтропии. С точки зрения этой новой концепции равновесие (точнее сказать, квази-равновесие) и устойчивость систем достигаются постоянными неравновесными процессами динамической перестройки и выравнивания баланса.

При этом каждый из элементов подобной системы может быть также представлен в виде системы (подсистемы).

Важной особенностью сложных систем, особенно живых, технических и социальных, является передача в них информации, что образует взаимоотношения элементов и взаимосвязи их свойств. Поэтому важна роль воздействующих импульсов и, в целом, процессов управления. К наиболее сложным видам относят целенаправленные системы, поведение которых подчинено достижению заданных целей, и самоорганизующиеся системы, способные в процессе функционирования видоизменять свою структуру. Для сложных систем характерно наличие разных по уровню, часто не согласующихся между собой целей. Это порождает конфликты интересов функционирования на различных уровнях и в различные отрезки времени существования сложной социально-экономической системы.

6.2. Синергия взаимодействия элементов в сложных нелинейных социально-экономических системах

В начале исследования принято обсудить основных понятий, терминов и положений, которые далее применяются в тексте. В обсуждении темы монографии начнем с понятия, что такое синергия взаимодействия элементов сложной открытой нелинейной социально-экономической системы и как ее измерить. Из общепринятого определения следует, что добиться синергетического эффекта - может в отдельных случаях означать обретение устойчивости отдельных подсистем и, тем самым, разрушение организации. Из определения также пока неясно, как измерить эту синергию (через показатели порядка, потенциала, однородности функционирования и т.п.). Синергию обуславливает, т.е. порождает эффект эмерджентности (новое иностранное слово, имеет тоже несколько определений). В менеджменте под синергией понимают, что для любой организации существует комбинация элементов (подсистем), при котором ее характеристики будут либо существенно больше простой суммы показателей входящих в нее элементов (подсистем: людей, компьютеров и т.д.), либо наоборот существенно меньше. Если воспринимать этот закон несколько отстраненно, то он тривиально гласит, что может быть либо хорошо, либо плохо. Также некоторые авторы определяют, что синергетический эффект возникает и действует независимо от участия менеджмента организации. Видимо, с этим тезисом согласиться трудно, на наш взгляд, потому что он не учитывает того уже широко принимаемого фактора, что человек является активным участником всех процессов в социально-экономических системах, выступает в качестве актива, т.е. капитала, воспроизводящего новый капитал. Более того в современных моделях поведенческой экономики иррациональность человека, принимающего решения в условиях неопределенности существенно влияет на все воспроизводственные процессы. По-прежнему, остается трудный вопрос, в чем же измерить синергетический (но не синергический) эффект? На наш взгляд, трудность в том, что не раскрыта научная сущность понятия и поэтому возникновения эффекта синергии. У меня есть сомнение, возможно есть смещение понятия синергия, которое различается в системном анализе систем различного рода (сложных, открытых, кибернетических, больших, синергетических и пр.).

Синергию как характеристика сложной системы и как характеристика синергетической системы иногда понимают, как одно и то же. Синергия – одно из свойств синергетических систем. Если ее отрывать от синергетики, то смысл ее тоже меняется. В чем отличие синергетического подхода – в наличии анализа процессов самоорганизации в нелинейных квазиустойчивых сложных открытых системах.

Под самоорганизацией в синергетике понимаются процессы возникновения макроскопически упорядоченных пространственно-временных структур в сложных нелинейных системах, находящихся в далёких от равновесия состояниях вблизи особых областях и критических точках, часто называемых точками бифуркации, в окрестности которых поведение системы становится неустойчивым, т.е. нарушающим или

обретающим новые взаимосвязи отдельных элементов и подсистем. Это изменение связей характеризуют как возникновение порядка из хаоса.

Формирование синергетического мировидения заложено трудами многих исследователей их различных разделов естествознания (В. Крон, Дж. Кюпперс, Н. Н. Моисеев, Х. Новотны и другие). Эти идеи в настоящее время находятся в фокусе последней по времени научной революции.

Изложим некоторые принципы развития синергетических систем. Предложенный Г. Хакеном термин эффекта «синергетика» рассматривает через согласованность взаимодействия (когерентность) частей при образовании структуры системы как единого целого. По его мнению, это процесс, который означает совместное, согласованное, кооперативное взаимодействие, сотрудничество различных элементов системы.

Синергетика как наука продолжает формироваться и существует сразу не в одном, а в нескольких вариантах, отличающихся не только названиями, но и степенью общности и акцентами в интересах.

Понимание механизмов формирования потенциала нового более высокого качества системы в сложных открытых социально-экономических системах позволит выяснить, почему он усиливается или ослабевает и как этим процессом управлять и как его оценить.

Во-первых, если осуществить когерентное (по Г. Хакену), т.е. согласованное взаимодействие элементов системы, это позволит укрепить устойчивость СЭС, обеспечит реализацию установленных целей за счёт происходящих процессов локальной упорядоченности и самоорганизации). Указанная в названии теме цель гармонизации работы контрольно-надзорных служб в интересах роста эффективности и качества регулирования, на наш взгляд, весьма актуальна. Причем не только для коммерческих организаций, корпораций различного вида, но и в том числе, государственных органов. В последнее время довольно регулярно Президент России регулярно выступает на различных совещаниях, конференциях, форумах, совещаниях разного уровня (например, на Форуме Общероссийского народного фронта, совещаниях по реализации национальных проектов и государственных программ и пр.) и отмечает низкое качество управленческой работы, включая работу контрольных органов госструктур, привлекаемых для повышения его эффективности общественных институтов. Речь идет о важнейших для экономики и общества вопросах, об исполнении бюджета, о результативности реализации проектов и программ. В январе 2020 г. были предложены дополнительные меры (вплоть до смены кабинета министров) по улучшению работы этого сложного и пока мало эффективного механизма. Пока ясно, что растущее число контролеров за работой не стало панацеей и даже не главным средством для роста эффективности.

В Постановлении Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 "О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) внесены изменения в некоторые акты Правительства Российской Федерации. Дано указание всем заинтересованным государственным органам принять это постановление к

исполнению. Оставим за рамками обсуждения трактовку понятия РОП в контексте этого постановления, т.е. это не входит в задачу данной работы. Но следует подчеркнуть, что основное содержание этого постановления направлено на работу по системному регулированию рисков с привлечением всех возможностей контроля и надзора.

В качестве одной из причин, вызвавших необходимость активизации методов риск-менеджмента в управлении все форм и видов организаций, можно указать отсутствие специалистов риск-аналитиков, хотя стандарт профессиональный по управлению рисками, принятый в 2015 г. (обновленные в 2019 г.), уже подтверждает наличие такой профессии. Также важно, что впервые в 2018 г. выпущен учебник по проектированию СУР предприятий (для бакалавров и магистров) в двух издательствах.

Далее не менее серьезен при применении РОП вопрос эффективности и затратности риск-менеджмента в организации. Руководители подразделений зачастую просто уклоняются от системного управления рисками, готовы заниматься только отдельными, «самыми важными». Именно этот вопрос исследуется в данном разделе, повышение эффективности взаимодействия таких важных элементов сложной системы, как ее управляющие и контрольные структуры.

Обобщение опыта, наработанного международными компаниями в понимании той роли, которую играет система управления рисками (СУР) в общей системе управления предприятием, закреплено в различных стандартах управления рисками, национальных, международных, отраслевых, ведомственных и т.д. Реализовать этого опыта в РОП заключается в нашем случае, в построении системы управления эмергентностью взаимодействия контрольно-надзорных структур организации. Т.е. необходимо решить задачу относительно рисков управления этой системой эмергентности и обеспечения эффективности управления (СУЭ). Решением таких задач системной эффективности занимаются обычно и сами риск-аналитики. Целью регулирования является достижение положительного синергетического эффекта взаимодействия элементов системы. Можно назвать это и более знакомым и понятным словом – рациональной интеграции усилий, когда задействуются ресурсы как самонастройки подсистем, так и управленческий ресурс системы. Вопросы интеграции и дифференциации исследовали многие ученые, например, П.Р. Лоуренс и Дж.У. Лорш в Гарварде (США) еще в 50-60-е годы. Интегрированная система управления сохраняет от разрушения эти системы, обеспечивает возможность концентрации ресурсов и рационального управления ими.

Таким образом, задача сводится к оценке рисков неэффективного управления системой из (довольно многочисленных в сложных и даже конфликтных отношений в подсистемах) контрольно-надзорных подсистем (СУЭ), деятельность которых нацелена на увеличение синергетического (или интеграционного) эффекта. Алгоритм решения подобных задач управления рисками более-менее разработан (хотя, как говорят, возможны варианты

решений). Поэтому можно отослать применению общих методов и рекомендаций стандартов, например, ИСО/МЭК 31 000 «Управление рисками» Международной организации стандартизации - ИСО .

Тем не менее, предстоит определить несколько дополнительных вопросов, а именно: какие подсистемы могут входить в систему регулирования, и что такое синергетический (интегральный) эффект как цель регулирования. Управление риском согласно стандартам, во-первых, требует формирования культуры управления с учетом РОП, и, во-вторых, организации системы администрирования для решения следующих задач :

- выявления причин и основных факторов возникновения рисков;
- идентификации, анализа и оценки рисков;
- принятия решений на основе произведенной оценки;
- выработки антирисковых управляющих воздействий;
- снижения риска до приемлемого уровня;
- организации выполнения намеченной программы;
- контроля выполнения запланированных действий;
- анализа и оценки результатов рискованного решения.

В стандартах подчеркивается, что внедрение в практику предприятий СУР позволяет обеспечить стабильность их развития, повысить обоснованность принятия решений в рискованных ситуациях. Это в общем виде корреспондируется с целями синергизма (интеграции).

В цитируемой работе отмечается, «что высшее руководство компании должно добиться того, чтобы необходимость риск-менеджмента была признана всеми менеджерами и персоналом организации в качестве одного из факторов первостепенной важности» .

В заключение этого раздела приведу одно замечание. Из приведенного перечисления не следует, что риск-менеджмент СУР являются главным звеном в общем менеджменте корпорацией, а остальные подсистемы неглавные или вспомогательные в достижении установленных целей всей организации. Данный анализ лишь подчеркивает, что метод управления рисками (как метод диагностики и выбора способа лечения) помогает оптимизировать взаимодействие всех других не менее важных звеньев КНД, решающих свои установленные учредителем функции.

6.3. Организация системы управления эффективностью взаимодействия контрольных структур.

Структура системы управления эффективностью (СУЭ) заслуживает более детального рассмотрения. Система имеет, следующий набор описывающих ее работу характеристик:

- элементный состав;
- уровни организации и решения;
- степени зрелости функционирования.

Опишем каждый из них отдельно. Что включает элементный состав, перечислю основные ее компоненты:

- оргструктура: подсистемы со своим функционалом, соединения и связи подсистем, субординация (информации, администрирования, отчетов, финансов);
- процессы в системе управления синергией (в пространстве и во времени);
- стратегии, политики, методы и методики проведения работ, исследований, отчетов, анализа и пр.;
- ИТ- обеспечение;
- знания, навыки, информации, компетенции, квалификации; опыт.

Я не стану из-за ограниченности времени раскрывать содержание компонентов, рассмотрим следующий элемент системы – уровень зрелости функций СУР.

Уровни организации и решения с СУС. Приведем для понимания сущности уровней СУС некоторые принципы и качественные характеристики процессов управления, такие как, например,

- (1) принципа локализации ответственности,
- (2) принципа интегрированности в процессе и при принятии решения,
- (3) принципа повышения качества (в противовес упрощению) решения,
- (4) принципа полезности (помощи при принятии решений) всей системы СУР,
- (5) принципа реального (не формального) оценивания рисков.

Важно, чтобы уровень решений соотносился с уровнем решаемых задач. Некоторые задачи имеют стандартный характер решения и не требуют вынесения на более высокий уровень.

Уровни зрелости функций СУЭ это описательная или измеряемая характеристика: как определить, как измерить эту зрелость функций системы. Уровень зрелости функций системы управления рисками определяется сложностью менеджмента. Перейдя к понятию более знакомому, чем зрелость – к понятию сложности, можно описать уровень зрелости СУС, при этом заметим, что есть разные определения сложности. Исходя из цели – достижение синергетического эффекта функционирования, можно было бы рассмотреть понятие сложности процессов синергетических систем. Пока, не рассмотрев содержание синергизма, оставим это за рамками обсуждения. Представим в целях измерения сравнительную характеристику сложности, что несколько проще измерения абсолютного показателя. Сравним три уровня: сложности организации, сложности менеджмента и сложности СУС и примем, что нормальный уровень зрелости – это уровень сложности СУС, который должен соответствовать сложности менеджмента организации и уровню сложности самой организации.

Перечислим некоторые качественные характеристики сложности (и соответственно, зрелости) СУЭ.

1. В теории сложных синергетических систем важное место принадлежит процессам саморегулирования в локальных областях, в которых уровень регулирования ниже, чем во всей системе. Наличие механизмов реализации саморегулирования свидетельствует о зрелости СУЭ.

2. Следующей характеристикой зрелости процессов СУЭ является наличие двух режимов: (1) системно и регулярно и (2) точно по проектам и новым проявлениям. Этот важный показатель системности в том, что в нужное время и в нужном месте начинают работать механизмы регулирования рисков.

3. Еще одной характеристикой зрелости СУЭ является уровень достаточности методологической проработанности вопросов управления. Методическое обеспечение должно также поддерживать необходимое качество адаптивности, то есть самоподстройки и налаживаемости СУЭ.

Это, на наш взгляд, основные признаки и характеристики системы, позволяющие говорить о зрелости и готовности системы к управлению синергией в системе СУЭ.

Остановимся подробнее на вопросах интеграции подсистем в хозяйствующем субъекте. Почему возникают негативные эффекты их взаимодействия. Перечислим эти подсистемы, пусть в первом приближении. Есть обязательные структуры и системы КНД в корпорации, созданные в соответствии с государственными и ведомственными нормативными документами, а также внутрикорпоративными регулирующими актами, связанные с историей формирования корпорации, традициями менеджмента, опытом персонала, позицией топ-менеджмента и ЛПР.

Начнем с системы внутреннего аудита (СВА). Комитеты по аудиту появились в обязательном порядке после Закона Сарбейнса-Оксли (2002). В п.1 Закона указывается: каждый эмитент обязан сформировать Комитет по аудиту. Аудиторский комитет (audit committee) — это орган, в который включает представителей структуры, осуществляющей общее руководство (наблюдательного совета или совета директоров), созданный для решения следующих задач:

- аудит совокупности показателей финансового учета;
- аудит учетной политики;
- аудит внутренних контрольных процедур;
- наблюдение за процессами внешнего аудирования.

Распространение этого положения о Комитете по аудиту на предприятия России происходит уже достаточно давно начиная с нулевых лет. Но условия его внедрение имеет некоторые особенности. К основным положениям, определяющим работу такой внутренней аудиторской структуры, относятся следующие:

- наличие специальной бухгалтерской подготовки и соответствующих профессиональных знаний и навыков у аудиторов;
- в состав структуры должно входить эксперты, не имеющие никаких связей с предприятием;
- деятельность структуры должна определяться соответствующим нормативно-методическим документом;
- в функцию комитета включается обязательный ежегодный анализ отчета по внешнему аудированию;

- функцией комитета является совместный с сотрудниками внешней аудиторской компании и высшими менеджерами анализ всей финансовой отчетности;
- проведение специального совещания с аудиторами и высшими менеджерами предприятия по вопросам оценки его финансовых характеристик;
- осуществление совместного с аудиторами и высшими менеджерами предприятия анализа основных политических установок, касающихся риск-менеджмента;
- совместный с сотрудниками внешней аудиторской компании анализ процессов аудирования, прежде всего те стороны деятельности, важность которых для высшего менеджмента предприятия является незначительной;
- контроль кадровой политики в отношении состава аудиторской группы.

Далее не рассматривая содержательных аспектов этих структур, перечислим некоторые другие подсистемы КНД, выходящие на синергетическую оценку рисков и принятие стратегических решений в хозяйствующем субъекте, а именно:

Система внутреннего контроля (СВК),
 Комплайнс-система (К-Контроль),
 Система управления рисками (СУР),
 Система мониторинга процессов,
 Система противодействия коррупции,
 Система менеджмента качества,
 Система информационной безопасности,
 Система экономической безопасности,
 Аппарат советника ЛПР по АР и ЭБ
 Аппарат Наблюдательного совета по ведению финансовой отчетности,
 Система охраны труда,
 Система контроля экологических, технологических и т.п. требований,
 Система управления персоналом и др.

Таким образом, даже простое скоординированное управление взаимодействием 12-15 подсистем в целях достижения стратегических целей (роста синергизма) – непростая задача, а управление синергией взаимодействия, тем более требует наличия инструментов, механизмов и ресурсов управления. ЭТО еще одно условие успеха в СУС.

Выше были указаны методы снижения рисков такой координации в рамках самостоятельной системы управления синергией взаимодействия подсистем. За тем были отмечены важные качества и принципы СУС, а также раскрыто понятие зрелости системы. Но наличие системы еще не исчерпывает всех перечисленных условий, это необходимые, но еще недостаточные факторы. Что необходимо, и на мой взгляд, является ключевым моментом внедрения СУС.

В стандартах по управлению рисками этот важнейший момент называется «тон сверху», т.е. активная, открытая, крепкая позиция поддержки ЛПР. Чтобы сложить практически новую систему СУС, понадобится в лучшем случае не менее года, а с доводкой и больше. Нужна проектная команда,

опытная, знающая, квалифицированная, но опирающаяся на доверие драйвера - ЛПР и постоянную помощь его советника по данной теме.

В некоторых случаях СУР формируют по требованиям Регулятора (ЦБ, Роскомимущества, Минтруда и соцзащиты и др.). К сожалению, как показывают результаты мониторинга в госструктурах системы работают недостаточно эффективно даже в отдельных своих элементах, не говоря уже о синергетическом эффекте. НЕТ этого важнейшего условия, плохо получится на всех уровнях.

Вторым ключевым моментом, направленным на налаживание работы СУС является убедительная (для ЛПР и исполнителей) оценка эффективности функционирования СУС. В некоторых стандартах управления рисками оценка эффективности входит обязательным разделом. В такой оценке заинтересован ЛПР, регулятор, сами аналитики, а также все исполнители, все участники процесса. Оценка может сводиться не только к стоимостным показателям, а также, например, качество анализа рисков, эффективность управления конкретным риском, точности принятия решений на разных уровнях, в подсистемах, в СУС и в менеджменте в целом. Сравнение качества ДО и ПОСЛЕ принятия новой системы управления синергией менеджмента.

Эффективность может относиться к процессам СУР, к отдельным проектам в организации, к реализуемости бизнес-плана, к оценкам достижимости целей, напряженности задач, размеру остаточного риска (в рамках риск-аппетита).

Еще один ключевое условие – знания, навыки, методики – квалификация исполнителей. Замечу, что современный оценочно-расчетный аппарат анализа рисков достаточно сложен, необходимы знания и математики, и экономики, и бухучета, и права, и теории менеджмента, и менеджмента организаций, и специализированных программных продуктов, и стандартов и еще иностранного (лучше двух) языка. После разговоров с практиками риск-аналитики по вопросам квалификации подобных специалистов, этот список дисциплин всегда расширялся. Но наличие профессионального стандарта специалиста по управлению рисками в какой-то мере может помочь решить эту проблему.

Важный вклад вносит корпоративное обучение (новые люди, новые методики, обновление уже существующих).

Также необходимо вводить российское профессиональное сообщество, общественную (не государственную) сертификацию и аттестацию, учет и ведение реестров специалистов, чтобы качество работы было обеспечено квалификацией исполнителей.

Риски управления СУЭ хозяйственного субъекта (пример анализа поведенческих рисков):

В действительности проблема кадров является многогранной. И персонал – это один из основных факторов, определяющих развитие предприятия. Риск содержится и в процессе формирования человеческого ресурса, и его изменения. Существует, кроме того, кадровая проблема, непосредственно связанная с управлением. Любая организация, в которой работают более

десяти человек, нуждается в многоступенчатой системе управления. Поведенческие риски имеют разнообразные классификации, полезнее рассмотреть способы их регулирования. Механизмы управления поведенческими рисками в разных организациях имеют свои особенности, но в общем виде можно указать на следующие:

- привлечение квалифицированных и зарекомендовавших себя известных на рынке профессионалов.
- продвижение до уровня топ-менеджеров лояльных и успешных руководителей среднего звена.
- правильная система мотивации топ-менеджеров, создающая заинтересованность в долгосрочном стабильном развитии бизнеса.
- бизнес-планирование, мониторинг, контроль по ключевым показателям качества работы.

Таким образом, был составлен сводный реестр проблем практического управления рисками хозяйствующих субъектов. Их решение возможно при выделении всех элементов системы управления эффективностью взаимодействия контрольно-надзорных структур в целях стабильного и эффективного развития сложных социально-экономических систем.

Общий алгоритм управления рисками системы управления эффективностью определяется рекомендациями стандартов по управлению рисками. Их выбор зависит от специфики функционирующей сложной нелинейной системы, а также от стоящих перед организацией задач.

Методы, механизмы и инструментарий управления рисками системы СУЭ также определяются самой организацией, а также лучшей практикой риск-менеджмента, закрепленной в разнообразных стандартах по управлению рисками и комплаенс-контроля.

Методы оценки эффективности СУЭ определяются качеством исполнения всех процедур и мер риск-менеджмента, но подробное их изучение требует специального анализа в отдельном дополнительном исследовании.

Литература

1. Авдийский В.И. и др. Организация регулирования рисков социально-экономических систем: отечественная и зарубежная теория и практика. Монография. – М.: Научный консультант, 2020. - 285 с.
2. Авдийский В.И., Безденежных Синявский Н.Г. Современные научные подходы к разработке систем минимизации рисков хозяйственной деятельности. Монография. – М.: Научный консультант, 2019.- 253 с.
3. Авдийский В.И., и другие. Формирование институтов регулирования рисков стратегического развития - Москва, Финансовый университет, - 2019.
4. Авдийский В.И., Безденежных В.М. Теория и практика управления рисками организаций. Учебное пособие. – М.: Альфа-М, Инфра-М, 2018. – 465 с.

5. Безденежных В.М., Тихов А.Г. Поддержание оптимального уровня репутационного риска путем реализации комплаенс-функции как инструмент повышения капитализации бизнеса. - // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2020. № 4 (44). С. 359-363.
6. Синявский Н.Г. Модель управления экономическими системами с учетом риска. // Финансовая экономика. – 2019. – №2 (часть 7) – с. 771-775.
7. Безденежных В.М., Ализада Д.Ф. Организация и принципы формирования системы управления эффективностью выполнения государственных и целевых программ. // Экономика и управление: проблемы, решения. 2019. Т. 2. № 7. С. 25-31.
8. Стандарт ИСО /МЭК 31 000: 2019. Управление рисками. Руководство по применению.
9. ГОСТ Р 51897 – 2002 «Менеджмент риска. Термины и определения». Управление рисками организации. Интегрированная модель. Краткое изложение COSO 2004.
9. Стандарт ПАРТАД по внутреннему контролю и управлению рисками (протокол №2/2015 от 17.04.2015). Дата обращения 18.08.2018.
10. Conner K., Prahalad C. A Resource-Based Theory of the Firm: Knowledge versus Opportunism // Organization Science. – 1996. – Vol. 7. – No. 5. – P. 483).
11. Penrose E. The Theory of the Growth of the Firm. – N.Y.: Oxford University, 1959. – P. 76-78).

Глава 7. Отдельные аспекты государственного управления землями сельскохозяйственного назначения в контексте обеспечения национальной безопасности.

7.1 Проблемные вопросы регулирования земельных отношений на современном этапе.

Одной из задач реформирования системы экономических отношений стало решение проблем совершенствования системы управления земельными ресурсами. Данное объективное обстоятельство имеет место в силу того, что система управления земельными ресурсами включает в себя ряд задач по социально-политическому развитию страны и обеспечению экономической безопасности.

Системы управления земельными ресурсами – это взаимодействие государства и общества, целью которого является рациональное использование земельного фонда страны, а также систематизация информации об использовании земельных ресурсов. Таким образом, земельные ресурсы – это объект земельных отношений, которые в совокупности с процессами организации, планирования, оценки земельных ресурсов, регулированием и контролем использования, а также формированием земельного рынка, образуют систему управления земельными ресурсами.

Наличие системных проблем, наблюдаемых в земельных правоотношениях современного общества, детерминирует с многоаспектностью и специфичностью функционального назначения самой земли, как объекта этих отношений (земля - это объект недвижимости, средство производства, природный ресурс и территория). Основным перечнем и их содержание заключаются в следующем:

1. Непрерывность и динамичность этих отношений при противоречивом, постоянно меняющемся нормативно- правовом регулировании (для примера, 171-ФЗ был определен закрытый перечень оснований изъятия для публичных нужд, но после в 373-ФЗ практически произошло неограниченное расширение; приоритет предоставления земли на торгах с закрытым перечнем случаев предоставления на неконкурентной основе, закрепленный в 171-ФЗ в последующем был расширен различными законопроектами) является одним из существенных факторов, влияющих на эффективность регулирования и создающих риски и угрозы в системе обеспечения безопасности.

2. Государство – крупнейший собственник земли, вопросы эффективного управления этим ресурсом, механизм недискриминационного доступа к нему актуализируют вопросы, связанные с порядком распоряжения земельными участками, находящимися в государственной и муниципальной собственности с элиминированием коррупционных рисков.

3. Социальная функция земли, проявляющаяся при решении вопросов, связанных с рациональным использованием земель в сельском хозяйстве и соблюдении принципов устойчивого развития территорий, при соблюдении правил охраны окружающей среды и сохранения особо охраняемых природных территорий требует поиска особого подхода в управлении этим значимым ресурсом. Необходимо нахождение оптимального баланса в решении социальных и экономических вопросов.

4. Наличие и доступность информационной базы о ресурсе (кадастровый и иной государственный учет земельных участков). В стране отсутствуют надлежащие сведения о земельных участках, информация об их точных границах. Проблема учета одинаково актуальна для земельных участков, относящихся к различным категориям земель. Отсутствие таких сведений влечет явные нарушения прав граждан, поскольку отсутствие сведений об объекте права применительно к такому специфическому объекту как земельный участок, равнозначно отсутствию самого объекта, и как следствие, невозможности защиты прав на него. Необходима интеграция сведений старого земельного кадастра, землеустроительной документации и новых данных кадастра. Необходимо формирование единого информационного ресурса о землях. В результате преобразований в данной сфере отношений за истекший период создана публичная кадастровая карта. На сегодняшний день это информационный ресурс, который позволяет получить информацию о свободных земельных участках и, с установленными законом ограничениями, позволяет получить необходимый объем справочной информации о правах конкретных лиц на земельные

участки. И работа в данном направлении продолжается. Одной из причин, затрудняющих эффективность этой работы, является несогласованность действий различных федеральных органов власти, которые занимаются вопросами земельных отношений и ведут информационные ресурсы. В частности, данные об одних и тех же земельных участках, предоставляемые Росреестром и Министерством сельского хозяйства могут существенно отличаться. Для решения этой задачи был принят федеральный закон о комплексных кадастровых работах, и в 2017 году комплексные кадастровые работы проводятся в трёх пилотных субъектах Российской Федерации. Однако полномасштабная реализация данного закона затруднительна в виду проблемы финансирования таких работ.

5. Торги не всегда являются адекватной формой предоставления земельных участков, что приводит к расширению перечня случаев предоставления земельных участков без торгов. Это очередное свидетельство несовершенства механизма предоставления земельных участков и потребности в выработке более гибкого подхода. Неоднократно, от представителей органов власти, науки, и от бизнес-сообщества звучали предложения о совершенствовании института аренды как механизма предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В частности, было предложено изменить подход к применению статьи 621 Гражданского кодекса РФ, предоставив арендаторам земельных участков, которые надлежащим образом исполняли свои обязанности в период действия договора аренды, преимущественное право на заключение договора аренды того же участка на новый срок без торгов. В настоящее время, пункт 15 статьи 39.8 Земельного кодекса РФ не позволяет применять статью 621 ГК РФ в части реализации арендаторами земельных участков преимущественного права.

6. Отсутствие эффективной защиты прав собственников и участников рынка земли и, как следствие, низкий интерес стратегических инвесторов к вложению средств в аграрную экономику и использование сельскохозяйственных земель по целевому назначению; зависимость инвесторов от позиции администрации в вопросе изменения структуры собственности.

7. Отсутствие нормального оборота земель сельскохозяйственного назначения, ограничения земельного рынка, связанные с отсутствием конкретных сведений о реальной стоимости земли, заложенных в действующем Государственном земельном кадастре, что не позволяет определить рыночную стоимость земли как капитализированный расчетный рентный доход.

8. Наличие регуляторных рисков в сельском хозяйстве, когда выполнение требований контрольно-надзорных органов ведет к значительным издержкам и влечет за собой рост себестоимости продукции, отнимает значительное количество времени на бюрократические формальные процедуры, что никак не может позиционироваться как положительные эффекты. Имеют место быть случаи, когда дорогостоящие и трудновыполнимые требования

превышают сумму дохода сельхозтоваропроизводителя. Так, например, в период посевных и уборочных работ аграрники несут значительные расходы при получении специальных разрешений на движение по автомобильным дорогам транспортных средств.

В соответствии с Порядком, утвержденным Приказом Минтранса России от 24.07.2012 № 258, специальное разрешение на движение по автомобильным дорогам транспортных средств выдается на срок до 3 месяцев на несколько поездок (не более 10) транспортного средства по определенному маршруту с аналогичным грузом, имеющим одинаковую характеристику (наименование, габариты, масса). Срок оформления специального разрешения — 15 рабочих дней. В период основных сельскохозяйственных кампаний, связанных с севом сельскохозяйственных культур, а также с уборочной кампанией аграрии вынуждены тратить время, деньги на уплату госпошлины и возмещение ущерба, причиняемого дорогам, при этом не берется во внимание та польза и эффект, которая получается при реализации этого вида деятельности в полном объеме всего технологического цикла, включая и автоперевозки.

Парадоксы возникают и при выполнении в полном объеме требования о проведении в отдельных случаях регистрационных испытаний и государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов (приказ Минсельхоза России от 10.07.2007 № 357 «Об утверждении Порядка государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов»). Оно распространяется только на те пестициды и агрохимикаты, по которым в необходимом объеме проведены регистрационные испытания и получены положительные заключения экспертизы. При этом, если пестициды и агрохимикаты будут экспортироваться и использоваться в соответствии с законодательством других стран проведение испытаний является неэффективной тратой финансовых ресурсов и лишенным какого-либо смысла по сути, но в тоже время неисполнение требования влечет за собой административную ответственность. Не менее излишним является требование, установленное Приказами Минсельхоза России от 13.07.2016 № 293 и от 27.10.2016 № 478. «Изменение получателя и пункта назначения продукции, вызванное нормальными рыночными отношениями, требует переоформления карантинного и фитосанитарного сертификата. Изменение получателя продукции без изменения информации в карантинном/фитосанитарном сертификате является административным правонарушением, исполнения требования влечет ха собой неэффективные финансовые и временные издержки.

Существенно важным направлением государственного регулирования при использовании земель являются вопросы, связанные с развитием семеноводства.

При реализации семян внутри страны необходимы документы, удостоверяющие сортовые и посевные качества семян, а также фитосанитарные и карантинные сертификаты (пункт 2.1 Порядка реализации и транспортировки партий семян сельскохозяйственных растений,

утвержденного Приказом Минсельхоза России от 12.12.2017 № 622). Это противоречит статье 30 Федерального закона от 17.12.1997 № 149-ФЗ «О семеноводстве», а также является дополнительной статьей затрат для аграрного бизнеса.

Государственная поддержка сельскохозяйственным товаропроизводителям предоставляется при условии, что на посев при проведении агротехнологических работ использовались семена сельскохозяйственных культур, сорта или гибриды которых включены в Государственный реестр селекционных достижений, допущенных к использованию, по конкретному региону допуска, а также при условии, что сортовые и посевные качества таких семян соответствуют ГОСТам.

Территория Республики Калмыкия относится к 8-му Нижневолжскому региону Государственного реестра. В основном для посева используются семена районированных сортов. Республика граничит с субъектами РФ относящиеся к 6-му Северо-Кавказскому региону Государственного реестра (Ставропольский край, Ростовская область, Республика Дагестан), где находятся основные научные селекционные центры Российской Федерации. Приграничные хозяйства часть семян завозят из этого региона и не всегда они относятся к сортам допущенным к использованию на территории 8-го региона.

В рыночных условиях сельхозтоваропроизводители сами определяют сортовой состав возделываемых культур, исходя из складывающейся экономической целесообразности и конъюнктуры рынка. Целью их деятельности является получение прибыли, максимизация которой возможна при условии приобретения для посевов адаптивных и высококачественных семян. Требуется совершенствования также система сортоиспытания сельскохозяйственных культур, которая зачастую не успевает за происходящими изменениями. Разделение Государственного реестра на регионы носит субъективный характер, т.к. границы были проведены по границам субъектов РФ и не всегда учитывает все почвенно-климатические условия особенности субъектов РФ. Требуется укрепление материально-технической базы сортоиспытания, совершенствование методики сортоиспытания и включения сортов в Госреестр.

Жесткое однозначное требование к посеву только районированными сортами для конкретного субъекта и увязкой этого требования с оказанием государственной поддержки не всегда оправданно и экономически целесообразно. Внесение сортов в Госреестр по регионам должно носить рекомендательный характер для сельхозтоваропроизводителей.

На территории Республики Калмыкия 3 сельхоз. предприятия получили сертификат соответствия и внесены в Реестр семеноводческих хозяйств России (СПК им. К. Маркса, КФХ Сергиенко А.П. Яшалтинского района, АО 50 лет Октября Октябрьского района).

Производимых семян элиты достаточно для удовлетворения потребности сельхозтоваропроизводителей республики в семенах данной категории.

Подготовку семян 1-4 репродукции зерновых аграрники проводят самостоятельно или закупают у других хозяйств. Семенами зерновых культур хозяйства республики обеспечены полностью.

Семена масличных, зернобобовых, овощных, бахчевых культур в основном закупаются за пределами региона (в связи с небольшими объемами потребления и отсутствием научной и технической базы для производства гибридных семян).

В целях укрепления кормовой базы животноводства возникает необходимость увеличения производства семян кормовых культур (суданская трава, могар и т.д.) и аридных кормовых культур для закрепления открытых песков и коренного улучшения пастбищ (житняк, прутняк, песчаный овес и т.д.). Актуален вопрос организации семеноводческих хозяйств по кормовым и аридным культурам в Северной и Восточной почвенно-климатических зонах республики. В целях развития системы семеноводства целесообразно - 3-4 хозяйствам получить статус семеноводческих, провести мероприятия по укреплению материально-технической базы семеноводства по кормовым и аридным культурам. Без соответствующего государственного регулирования данная проблема только усиливает свои отрицательные эффекты для отрасли, поскольку создает угрозу для устойчивого развития животноводства. Следующим недостатком в области развития семеноводства является рост удельного веса непроверенных семян.

Большая роль в сортообновлении и сортосмене принадлежит научным учреждениям республики и федеральной службе по испытанию и охране селекционных достижений. Федеральная служба по испытанию и охране селекционных достижений занимается испытанием и районированием новых сортов и гибридов с/х культур. Тесная связь с оригинаторами новых сортов, специализация проводимой ими работы создает возможности для развития на госсортоучастках семеноводства высших категорий семян. Но слабая материально-техническая база госсортоучастков не дает им возможности для производства семян районированных сортов в целях сортообновления и сортосмены.

Калмыцкий НИИСХ и им. М.Б. Нармаева - филиал ФГБНУ «ПАФНЦ РАН» совместно с семеноводческими хозяйствами республики (СПК им.К. Маркса, КФХ Сергиенко А.П.) ведут совместную работу по селекции и семеноводству зерновых культур, в тесном сотрудничестве с ФГБНУ «НЦЗ им. П.П. Лукьяненко», ФГБНУ «АНЦ «Донской», с ФНЦ ВИК им. В.Р. Вильямса, Северо-Кавказским ФНЦ и т.д.

Совместная работа позволяет данным научными центрами вести отбор перспективных линий в более жестких почвенно-климатических условиях на засухоустойчивость, жаростойкость, зимостойкость, солеустойчивость и т.д., что в условиях данных НИИ не всегда возможно.

Итогом совместной работы является:

- с ФГБНУ «НЦЗ им. П.П. Лукьяненко» выведены и переданы в производство 5 сортов озимой пшеницы, 4 сорт проходит государственное

сортоиспытание, 2 сорта тритикале переданы в производство, 1 проходит государственное сортоиспытание;

- с ФГБНУ «АНЦ «Донской» выведены и переданы в производство 3 сорта озимой пшеницы, 1 сорт люцерны, 1 сорт эспарцета;

- с ФНЦ ВИК им. В.Р. Вильямса выведены и переданы в производство 7 сортов кормовых культур.

Располагая большим потенциалом в увеличении производства сельскохозяйственной продукции, развитие системы семеноводства требует особого государственного регулирования этого вида деятельности, прежде всего бюджетного финансирования отдельных мероприятий. Сохраняет свою актуальность необходимость разработки региональной программы «Развитие системы семеноводства Республики Калмыкия». Реализация данной программы будет способствовать увеличению производства сельскохозяйственной продукции, укреплению финансового состояния сельхозтоваропроизводителей, расширению экспортного потенциала и укреплению продовольственной безопасности.

В целом систематизация научных исследований, а также анализ действующей практики позволяют классифицировать следующие виды оценок эффективности управления земельными ресурсами включает:

А) экологическую, оценивающую степень влияния на окружающую среду посредством мониторинга за состоянием (снижение загрязнения, улучшение ландшафта), уменьшение заболеваемости населения и т.д.; основные направления оценки: почвозащитная, природоохранная, энергетическая;

Б) правовую, включающую в себя оценку степени совершенства законодательной и нормативно-правовой базы, достаточности, прозрачности и адекватности нормативно-правового регулирования при разрешении земельных споров и т.д.;

В) бюджетную, предполагающую определение оптимальности размера платы за землю, а также размера сбора за предоставление информации государственного кадастра недвижимости ит.д.;

Г) экономическую, состоящую из оценки динамики прибыли от использования самого ресурса, т.е. различные аспекты организационно-технологического направления оценки; инвестиционное направление предполагает оценку в части использования ресурса как недвижимости, затраты, связанные с улучшением земельных ресурсов, включая вопросы снижения срока окупаемости капитальных вложений, эффективность затрат, связанных с организацией территорий; а также информационное направление, позволяющее получение дохода от предоставления достоверных, необходимых, актуальных сведений, уменьшающих неопределенность, недостаток знаний, дополняющих представление о процессах в сфере земельных отношений, способствующих принятию эффективного управленческого решения;

Д) социальную, уточняющую изменение социального статуса собственника земельного участка, демонстрирующая престижность владения землей;

Е) информационную, показывающую обеспеченность стратегической и оперативной, ретроспективной информацией;

Ж) общехозяйственную, определяющую экономический рост производства, повышение занятости и т.д.;

З) технико-технологическую, показывающую улучшение технологических условий производства, а также снижение затрат на использование земель.

В результате рационального управления хозяйственной деятельностью и земельными ресурсами следует стремиться к минимизации негативного влияния на землю природных процессов, действующих стихийно; регулировать хозяйственную деятельность на земле с учетом требований охраны природы и земельных ресурсов; препятствовать разрушению полезных свойств земли и почвенного плодородия в результате антропогенного воздействия.

Требуется увязать задачи рационального землепользования, охраны почв и хозяйственной деятельности с формированием у землепользователей экономического интереса к сохранности земельных угодий, особенно участков формирующих основу аграрного землепользования в стране.

Поэтому государство, выступая в качестве главного регулятора использования земельных ресурсов, сталкивается с серьезными проблемами, вызванными природными факторами:

1) неконтролируемые колебания спроса и предложения на земельные ресурсы. Спрос на землю резко уменьшается в случае ухудшения их качества, которое может произойти по причине внезапных природных изменений;

2) невозможность привести земельные ресурсы к нормальному состоянию в связи с разрушительным воздействием на них природных сил;

3) низкая инвестиционная активность со стороны держателей капитала, поскольку, осознавая непредсказуемость сферы землепользования и наличие огромных рисков, они не готовы вкладывать свои средства в неликвидные активы;

4) сложность долгосрочного прогнозирования развития сферы землепользования и связанных с ней отраслей сельского хозяйства. Государство для регулирования использования земельных ресурсов должно иметь долгосрочный план, однако современная климатическая картина осложняет выполнение данной задачи;

5) необходимость дополнительных государственных расходов на восстановление разрушенных земель. Государство вынуждено в связи с отсутствием заинтересованности частных лиц тратить бюджетные средства для ликвидации природных последствий.

Региональные хозяйственные системы, которые рассматриваются как самостоятельные структурные элементы экономики государства, характеризуются специфическими особенностями, которые накладывают отпечаток на характер земельных отношений. Каждый регион обладает индивидуальной средой формирования и развития экономических отношений, а также структурой производственных, экономических,

социальных, организационных, институциональных и иных условий, которые как раз и определяют специфику развития земельного рынка и особенности управления им. Иными словами, региональная хозяйственная система состоит из неоднородных элементов, структур, функций, отношений, процессов, т. е. характеризуется системным признаком неоднородности.

Характеристика неоднородности регионального развития вместе с наличием угроз различной степени опасности позволяет говорить о невозможности применения в России единообразной политики обеспечения экономической безопасности в сфере земельных отношений и единых инструментов ее достижения. В соответствии с этим, могут быть предложены следующие типы государственной экономической политики обеспечения экономической безопасности в сфере земельных отношений в региональном разрезе, основанные на нивелировании ключевых факторов, не позволяющих обеспечить экономическую безопасность:

- 1) для регионов-лидеров и высокоэффективных регионов – стимулирующая политика, основанная на развитии инновационной составляющей земельных отношений;
- 2) для умеренно эффективных регионов – поддерживающая политика, связанная с максимальной реализацией имеющегося природно-ресурсного потенциала данных регионов и скорейшего их перехода к числу высокоэффективных;
- 3) для малоэффективных регионов и регионов-аутсайдеров – защитная политика, связанная с выработкой конкретных мер по нивелированию возникающих угроз экономической безопасности.

В случае регионов-лидеров и высокоэффективных регионов целесообразным является использование стимулирующих мероприятий, а также мероприятий по повышению эффективности инновационной составляющей (использование прогрессивных инструментов природопользования, повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции). Также весьма остро стоят вопросы целевого использования земельного фонда и незаконных практик с земельными участками. В данном случае актуальным является усиление контроля в сфере земельных правоотношений, а также ужесточение санкций за нецелевое использование земельных участков.

Для умеренно-эффективных регионов актуальным является стимулирование сельскохозяйственного производства. Ключевым элементом, с одной стороны, может являться активное привлечение инвестиций в данный сектор, с другой стороны, развитие инфраструктурной составляющей рынка земли (особенно это касается сельского хозяйства). Инструментами могут выступать фонды перераспределения земель, отделения госземкадастра, инфраструктура подготовки кадров и т. д.

Для регионов-аутсайдеров и малоэффективных регионов остро стоит проблема низкой эффективности сельского хозяйства, оскуднения земельного фонда сельскохозяйственных земель под воздействием антропогенных факторов, а также незначительная доля занятых в сельском

хозяйстве. В этой связи большую актуальность приобретают инструменты повышения эффективности земель и вовлечение все большего числа участков в земельный оборот.

Разрешение проблемы обеспечения экономической безопасности в сфере земельных отношений требует комплексного подхода. Это означает использование мер различной природы (экономической, социальной, организационно-правовой, финансовой, технологической и т. д.), а также координации всех ветвей власти для нивелирования угроз экономической безопасности в сфере земельных отношений. Опыт решения задач в этой области, который используется мировым сообществом в ряде стран, демонстрирует, что в основу инструментария обеспечения экономической безопасности земельных отношений должен быть положен дифференцированный подход. С одной стороны, данный инструментарий комплексно учитывает социально-экономические особенности земельных отношений, сформировавшиеся в каждой отдельной территории страны, в соответствии с чем для них должны формироваться специфические инструменты повышения эффективности использования земельных ресурсов и обеспечения экономической безопасности земельных отношений. С другой стороны, существование внешних и внутренних угроз экономической безопасности в сфере земельных отношений различной специфики также обуславливает применение по отношению к ним дифференцированного инструментария их нивелирования.

Таким образом, с помощью применения инструментария создаются необходимые условия для повышения эффективности использования земельных ресурсов, улучшения условий производства сельскохозяйственной отрасли, снижения влияния угроз экономической безопасности и, в конечном итоге, достижения приемлемого уровня экономической безопасности в регионе.

Оценка экономических аспектов проблемы рационального использования земельных ресурсов страны, проведенная ВИАПИ на результатах 2-х последних сельскохозяйственных переписей, включает в себя следующие факты.

1. Площадь фактически используемых сельскохозяйственных угодий практически сохранена (снижение 0,5 %), а общая площадь посевов увеличена на 4342 тыс. га, или на 5,8%, в то время как в 90-е годы мы потеряли 33 млн га посевов.

2. Наблюдается укрупнение средних размеров землепользования всех категорий хозяйств: сельхозорганизаций, фермеров и даже личных подсобных хозяйств.

3. Происходит концентрация земельных ресурсов у крупных землепользователей. Если в 2006 году сельхозорганизации с посевной площадью свыше 10 тыс. га, составляли 2 % общего их числа и на них приходилось 19 % посевов, то в 2016 г. их доля в общей численности организаций возросла до 5%, а в посевах до 35 %.

4. Вместе с тем, в стране имеются большие площади неиспользуемых сельскохозяйственных угодий. По переписи 2006 г. их было 40,5 млн га, сейчас 17,4 млн га, в том числе у сельскохозяйственных организаций – 10 млн га, у фермеров и индивидуальных предпринимателей – 3,3 млн га, у личных подсобных хозяйств и других индивидуальных хозяйств граждан – 4 млн га.

Еще больше выпавшей из обработки земли числится за давно прекратившими деятельность и поэтому не попавшими в перепись сельскохозяйственными производителями.

5. Перепись зафиксировала уменьшение удельного веса пашни в площади фактически используемых сельскохозяйственных угодий. По всем категориям хозяйств этот показатель сократился с 81,4 % в 2006 году до 75,7 % в 2016 году, т. е. на 5,7 процентных пункта. Всё это говорит об уменьшении степени интенсивности использования земельных ресурсов.

6. Перепись показала, что практически не произошло прогресса в мелиорации земель. Площадь земель с действующей оросительной системой в сельхозорганизациях и у фермеров возросла всего на 65 тысяч гектаров, а с осушительной системой в сельхозорганизациях сократилась на 450 тыс. га, а у фермеров возросла на 18 тыс. га. Удельный вес земель с действующими мелиоративными системами в общей площади пашни (слайд 8) очень низок – около 2 %.

7. Сокращение сельскохозяйственной деятельности при отсутствии рабочих мест в других отраслях является основной причиной социального опустынивания сельских территорий, что также зафиксировала перепись. В 2016 году число личных подсобных хозяйств и других индивидуальных хозяйств граждан с заброшенными земельными участками и пустующими домами составило 2064, тыс. (13,7 % от их общего числа), в то время как в 2006 г. было 1361,3 тыс. (9,2 %). За десятилетие прирост составил 703,5 тыс. В городских поселениях эти показатели почти в 2 раза ниже.

Особенно высок удельный вес ЛПХ с заброшенными участками и пустующими домами в сельской местности исторического центра и приграничных регионов.

Все эти факты говорят о том, что использованию земли как главного средства производства в сельском хозяйстве и его социальным последствиям должно быть уделено гораздо большее внимание, чем сейчас.

Предлагаемые пути решения:

1. Создание благоприятных условий для занятий сельским хозяйством. Именно таких условий удалось добиться с началом реализации приоритетного национального проекта и госпрограммы развития сельского хозяйства, что позволило сначала стабилизировать, а затем обеспечить постепенный рост посевных площадей.

2. Целесообразны меры стимулирования возвращения земель в оборот и мелиорации сельскохозяйственных угодий путем компенсации расходов сельхозтоваропроизводителей (и прежде всего малого и среднего бизнеса) на эти цели.

3. Необходимо дальнейшее совершенствование земельного законодательства, и прежде всего определение самого понятия «рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения», а также их «ненадлежащее использование», за допущение которого следует их изъятие. Для этого нужно внести поправки в Земельный кодекс Российской Федерации, в Федеральный закон о «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а также в постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 г. № 369, которым определены признаки неиспользования земельных участков. Кроме того, необходимо правовое закрепление нормативов по использованию земель, в том числе требований по соблюдению севооборотов.

4. Вести более строгий единообразный земельный учет, тогда как сейчас у ведомств разные данные, разные сведения о сельскохозяйственных землях. Например, данные Росстата свидетельствуют о том, что у сельскохозяйственных производителей 17 млн неиспользуемых сельскохозяйственных угодий, ещё больше земли продолжает числиться за давно прекратившими деятельность, но не ликвидированными в установленном порядке сельхозорганизациями и фермерами. Минсельхоз России относит к неиспользуемым более 28 млн. га сельскохозяйственных угодий, из которых 20,65 млн. га – пахотные земли. По оценкам Счетной палаты Российской Федерации не используются по целевому назначению около 56 млн га земель сельскохозяйственного назначения. Разницу в этих данных ведомства объясняют разной методикой их сбора, однако, объект исследования единый во всех случаях – земля.

Необходимо провести всеобщую инвентаризацию земель сельскохозяйственного назначения и внести ее данные в единый государственный реестр недвижимости. Расходы на инвентаризацию и постановку земель на учет целесообразно разделить между государством и владельцами. Также следует постепенно перейти от заявительного к обязательному принципу кадастрового учета.

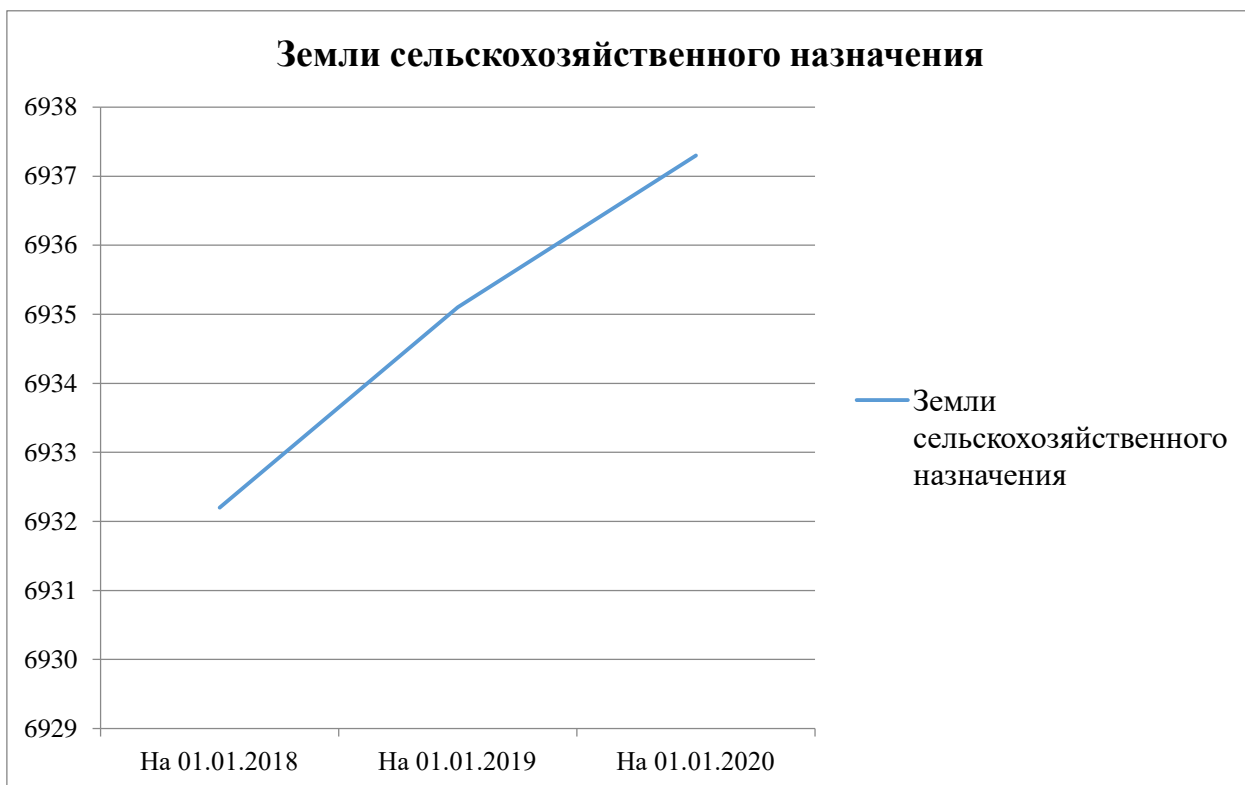
5. Сделать эти инвентаризационные работы невозможно без возрождения государственной землеустроительной службы при Минсельхозе России.

Аграрно-экономическая наука призвана принять активное участие в решении перечисленных задач.

7.2. Действующая практика управления землями сельскохозяйственного назначения Республики Калмыкия

По данным Росреестра [27], за анализируемый период с 2018 по 2020 гг. земельный фонд Республики Калмыкия остается на неизменном уровне и составляет 7473,1 тыс. га. В общем объеме земли сельскохозяйственного назначения на 01.01.2020 занимают площадь 6937,3 тыс. га, тогда как на 01.01.2018 значение данного показателя составляло 6932,2 тыс. га (рис.1). В составе земель в 2018 г. в сравнении с 2017 г. произошли следующие изменения:

1. Изменение площади земельных ресурсов сельхозназначения произошло вследствие перевода 3,2 тыс. га земель из земель запаса в эту категорию земель и перевода 0,3 тыс. га в земли специального назначения.
 2. Площадь земельных ресурсов запаса сократилась на 3,2 тыс. га за счет перевода в категорию земельных ресурсов сельхозназначения.
 3. Площадь земельных ресурсов специального назначения возросла на 0,3 тыс. га за счет перевода из земельных ресурсов сельхозназначения.
- По прочим категориям изменения по сравнению с 2017 г. не было.



Структура распределения земель Республики Калмыкия по категориям за анализируемый период представлена в Таблице 1.

В составе земельного фонда РК почти 85 % составляют сельхозугодия (6317 тыс. га); лесные насаждения, не относящиеся к лесному фонду – 0,6 % (42,3 тыс. га); леса - 0,5 % (32,2 тыс. га); под водой – 2,7% (175,6 тыс. га); земли в стадии мелиоративного строительства – 4,5 % (287,7 тыс. га); под путями – 0,9 % (65,1 тыс. га); земли поселений – 0,5 % (32,2 тыс. га); нарушенные и иные земли – 6,2 % (397,5 тыс. га), в том числе пески – 3,3 % (214,4 тыс. га).

Год	Земли сельскохозяйственного назначения	Земли населенных пунктов	Земли промышленности и иного назначения	Земли особо охраняемых территорий и объектов	Земли лесного фонда	Земли водного фонда	Земли запаса	Итого земель в административных границах
На 01.01.2018	6932,2	62,4	15,2	121,6	60,2	59,9	221,6	7473,1
На 01.01.2019	6935,1	62,4	15,5	121,6	60,2	59,9	218,4	7473,1
На 01.01.2020	6937,3	62,4	15,7	121,6	60,2	60,1	215,8	7473,1



В составе земель сельхозназначения большую долю от всеобщей площади этой категории занимают сельскохозяйственные угодья - 87 % или более 6317 тыс. га.

Территории городов, сельских поселений на протяжении последних трех лет занимают 62,4 тыс. га.

Земли, отнесенные к особо охраняемым территориям, размещены в Яшалтинском, Приютненском, Черноземельском и Яшкульском районах РК. Земли особо охраняемых территорий и объектов составили на 01.01.2020 г. 121,6 тыс. га, и по сравнению с 2017 г. площадь не изменилась.

Наблюдается увеличение показателя «земли промышленности и иного назначения», его значение на 01.01.2020 составило 15,7 тыс. га.

На 01.01.2020 г. площади земель лесного фонда составили 60,2 тыс. га, земли водного фонда составляли почти 60 тыс. га.

Намечается отрицательная динамика значения земель запаса. Так, зафиксировано снижение показателя с 221,6 тыс. га в 2018 году до 215,8 тыс. га в 2020 году.



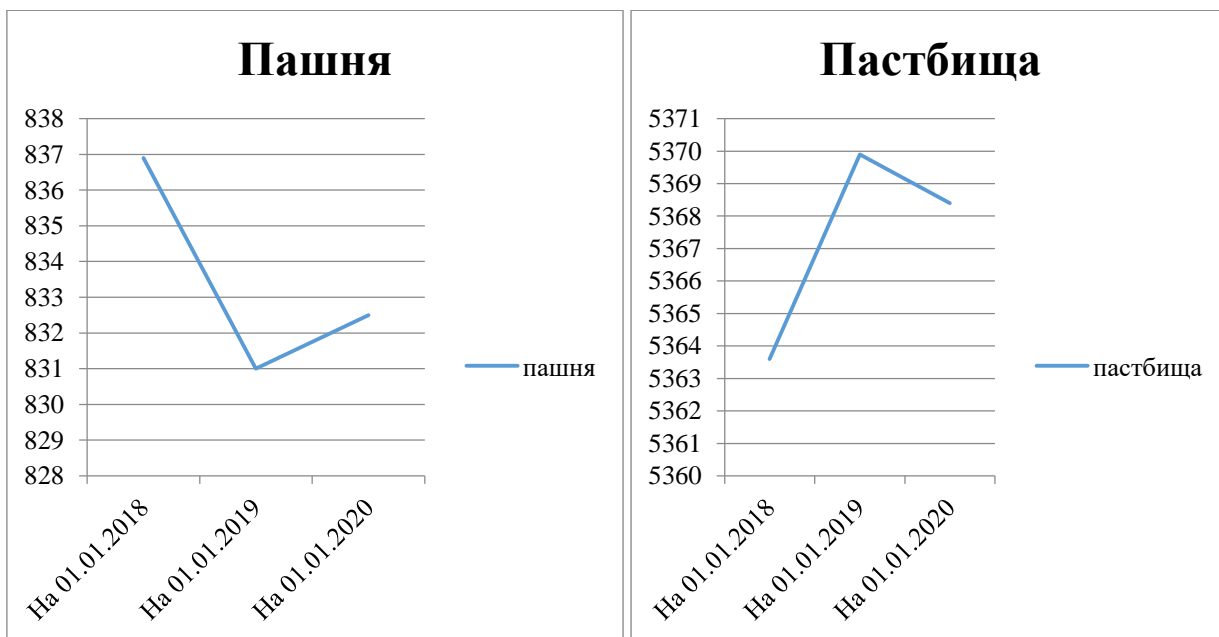


По состоянию на 01.01.2020 г. площадь сельхозугодий, находящихся во всех категориях земельных ресурсов, составила 6317,0 тыс. га, или 84,5 % земельного фонда РК. На долю несельскохозяйственных земель приходится 1156,1 тыс. га или 15,5 %, причем данный показатель не менялся с 2017 года. За 2018 г. в сравнении с 2017 г. в целом по РК общая площадь сельскохозяйственных угодий возросла на 0,2 тыс. га за счет земель лесного фонда.

Год	Сельскохозяйственные угодья							Лесные земли	Лесные насаждения, не входящие в лесной фонд	Под водой	Земли застройки	Под дорогами	Болота	Нарушенные земли	Прочие земли
	Общая площадь	всего	в том числе												
			пашня	залежь	многолетние насаждения	сенокосы	пастбища								
2018	7473,1	6316,8	836,9	10,6	2,5	103,2	5363,6	32,6	42,3	175,6	32,2	65,1	123,5	4	681
2019	7473,1	6317,0	831,0	10,6	2,5	103,0	5369,9	32,2	42,3	175,6	32,2	65,1	123,5	4,0	681,2
2020	7473,1	6317,0	832,5	10,6	2,5	103,0	5368,4	32,2	42,3	175,6	32,2	65,1	123,5	4,0	681,2

При это зафиксирован рост сельскохозяйственных угодий, причем изменения затронули преимущественно только пашни и пастбища.





Немаловажным показателем для такого аграрного региона как Республика Калмыкия является показатель динамики кормовых угодий. В целом зафиксирована положительная динамика, так, в 2019 году значение показателя по сравнению с базисным значением 2016 года выросло на 15%. Однако, по сравнению с предыдущим 2018 годом значение меньше на 3%.



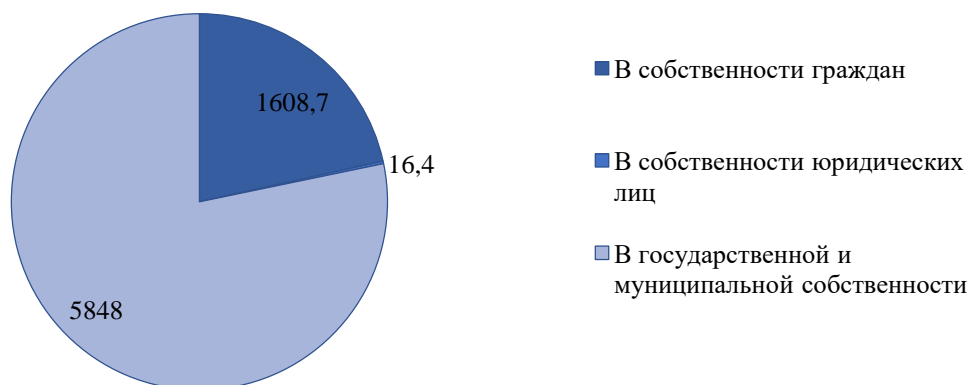
По сведениям статнаблюдения за анализируемый период растет доля земель, находящихся в собственности населения и юридических лиц.

В структуре земель, располагающихся в собственности, в целом по РК в течение периода с 2018 по 2020 гг. произошли следующие трансформации.

Совокупная площадь земельных ресурсов, причисляющихся к собственности граждан, возросла за 2018 г. на 26,1 тыс. га за счет передачи земельных ресурсов госсобственности в собственность населения на разные цели, а также с переоформлением физическими и юридическими лицами прав пожизненно наследуемого владения и постоянного (бессрочного) использования на право собственности на землю.

В 2020 году доля земель, находящихся в собственности граждан, выросла на 3%.

На 01.01.2020



Площадь земельных ресурсов, относимых к государственной и муниципальной собственности, на 01.01.2020 заняла 5848,0 тыс. га или около 80 % земельного фонда РК.

Период	Общая площадь	В собственности граждан	В собственности юридических лиц	В государственной и муниципальной собственности	из них		
					в собственности Российской Федерации	в собственности субъекта Российской Федерации	в муниципальной собственности
2	3	4	5	6	7	8	9
На 01.01.2018	7473,1	1562	5,5	5905,6	275,1	502,6	2316,9
На 01.01.2019	7473,1	1586,4	7,2	5879,5	275,1	501,3	2443,9
На 01.01.2020	7473,1	1608,7	16,4	5848,0	275,2	501,3	2449,3

Структура земельных участков, находящихся в собственности РФ выглядит следующим образом:

- особо охраняемых территорий – 121,1 тыс. га (44,6 %);
- лесов – 55,6 тыс. га (20,4 %);
- сельхозназначения – 70,5 тыс. га (25,6 %).

В перечень объектов, под которыми сформированы земельные участки с целью регистрации права собственности Российской Федерацией, в основном входили:

на землях сельскохозяйственного назначения земельные участки используемые: государственными предприятиями - племенными объединениями, подсобными хозяйствами прочих предприятий, опытными селекционными станциями, а также учебно-производственными подразделениями образовательных учреждений.

на землях населенных пунктов – земельные участки, занятые административно-управленческими объектами органов государственной

власти, объекты Министерства юстиции РФ, МВД РФ, предприятия Министерства промышленности и энергетики РФ, Министерства транспорта и связи РФ (в т. ч. объекты железнодорожного транспорта, почты России и др.), научно-исследовательские институты и образовательные учреждения; на землях промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики и другого специального назначения – 87,2 % площади земель федеральной собственности составляли земельные участки, занятые транспортом, в том числе железнодорожным транспортом – 43,5 % и автомобильным транспортом – 43,5 %.

на землях особо охраняемых территорий – земельный участок, занятый государственным биосферным заповедником «Черные земли» – 121,1 тыс. га. В перечень объектов, под которыми сформированы земельные участки с целью регистрации права собственности Республики Калмыкия, в основном входили:

на землях сельскохозяйственного назначения – это земельные участки, относящиеся к фонду перераспределения земель;

на землях населенных пунктов – земельные участки, занятые объектами Министерства здравоохранения РК, Министерства культуры и информационных коммуникаций РК, Министерства труда и социального развития РК.

В перечень объектов, под которыми сформированы земельные участки с целью регистрации права муниципальной собственности, в основном вошли земли сельскохозяйственного назначения.

Таким образом, 90% земельного фонда Республики Калмыкия используется в сельском хозяйстве. В этой связи следует отметить, что Республика Калмыкия является регионом с целым комплексом экологических проблем: деградация почв вследствие несоблюдения технологии сельскохозяйственного производства в условиях аридного пояса (опустынивание, вторичное засоление почв), загрязнение атмосферы выбросами автомобильного транспорта и др.

Большая доля всех сельскохозяйственных угодий приходится на пастбища (5368,4 тыс.га, или 85 %), в связи с этим в республике развито животноводство.

Пашня является наиболее важным видом сельскохозяйственных угодий. К ним относятся земли, систематически обрабатываемые и используемые под посеvy сельскохозяйственных культур. Площадь пашни в целом по республике на 01.01.2020 составляет 832,5 тыс.га, или 11,1 % всех сельскохозяйственных угодий.

Сенокосы занимают 103,0 тыс.га, или 1,6 % территории сельскохозяйственных угодий.

Многолетние насаждения в структуре сельскохозяйственных угодий имеют небольшую долю – 0,04 % или 2,5 тыс.га, залежи занимают 10,6 тыс.га, или чуть меньше 0,2 %.

Таков основной состав объекта управленческого регулирования.

Исследование, проведенное учеными ФГБНУ «Федеральный научный центр аграрной экономики и социального развития сельских территорий - Всероссийский научно-исследовательский институт экономики сельского хозяйства», под руководством д.э.н. Полунина Г.А. «Рентный потенциал государственных и муниципальных сельскохозяйственных угодий» позволяет сделать следующий вывод, что значительная часть земель сельхозназначения, точнее 255,6 млн.га, находится в государственной собственности, доля этой площади составляет 66,6%. В частной собственности находится 129 млн.га, что составляло 33,4% от общей площади земель сельскохозяйственного назначения), гражданам принадлежало 109,7 млн.га, это порядка 28,6%, , юридическим лицам принадлежит 18,2 млн.га, доля которых в 33,4% составляет 4,7%. Методологическую основу исследования составило определение потенциала в виде поступлений арендных платежей от использования земельных участков, при этом абсолютный показатель выразится в виде стоимости за 1 га, а относительный - это отношение средней годовой арендной платы к цене или стоимость земельных участков за 1 га сельхозугодий. Анализ средних величин арендной платы за сдаваемые в аренду земельные участки сельскохозяйственных угодий за 2016г. по субъектам РФ проводился для классификации субъектов РФ по уровню достигнутого рентного потенциала сельхозугодий. Группировка последних по уровням рентного потенциала распределялась следующим образом: высокий(рентный потенциал: от 3000 руб/га и выше), средний(рентный потенциал: до 3000 руб/га, РК относится именно к этой группе), низкий(рентный потенциал: до 1000 руб/га), сверх низкий(до 300 руб/га). Второй целевой задачей исследования являлось установление возможной связи между рентным потенциалом и объемом вовлекаемых сельхозугодий в сельскохозяйственное производство. Результаты выглядят следующим образом: в группе с высоким рентным потенциалом не используется до 5% сельхозугодий. В регионах со средним рентным потенциалом не используется до 20% сельхозугодий за исключением Рязанской области и Калмыкии. Свыше 20% сельхозугодий не используется в субъектах в группе с низким рентным потенциалом, за исключением Республики Башкортостан, Свердловской области, Оренбургской области, в группе со сверхнизким рентным потенциалом не используется свыше 40% пашни или сельхозугодий. Источниками информации для проведения мониторинга и анализа послужили официальный сайт РФ для размещения информации о проведении публичных торгов: www.torgi.gov.ru, раздел сайта: аренда и продажа земельных участков. Сведения о публичных торгах размещается в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Результаты этой работы также подтверждают особую значимость земельных ресурсов для РК и. при

этом. именно управление этим ресурсом государственными и региональными органами власти позволит не просто снизить риски и угрозы экономической безопасности, сократить издержки, связанные с рациональным землепользованием, и сравнительный анализ эффективности использования позволяет определить наличие ресурсов в их использовании.

На территории Республики Калмыкия общая площадь солонцов на пашне составляет - 166,8 тыс.га, а в комплексе с зональными почвами - 589,0 тыс.га. В целях повышения плодородия почв необходимо проводить работы по химической и агробиологической мелиорации солонцовых почв (гипсование и мелиоративная вспашка), которые требуют больших финансовых затрат. Очевидным является тот факт, что проведение всего комплекса необходимых работ без государственной поддержки не представляется возможным. Это в свою очередь актуализирует потребность в необходимости включения данных мероприятий в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия с субсидированием части затрат.

Министерством сельского хозяйства РК в 2019 г. проведены расчеты потребности финансовых средств на проведение агромелиорации солонцовых почв на период 2019 – 2024 годы..

Агроклиматические условия региона таковы, что проведение гипсования почв не представляется эффективным из-за недостаточного количества влаги. В связи с этим возможно проведение гипсования почв на орошаемых участках площадью 2,2 тыс.га в год, с нормой внесения 6 тонн фосфогипса на 1 гектар. Стоимость внесения фосфогипса на 1 га (при транспортировке фосфогипса на 400 км из г. Белореченск Краснодарского края) по расчетным данным составляет 20,73 тыс. руб. Общие затраты по внесению мелиоранта на площади 13,2 тыс. га на период с 2019 до 2024 г. составят 273 695,16 тыс. руб. В результате внесения фосфогипса ожидается ежегодное получения прибавки урожая (оз. пшеница) 5 ц/га, прирост урожая за 6 лет составит 30 ц на 1 га. Общий объем дополнительной продукции за 6 лет внесения составит 39,6 тыс. тонн. Чистый доход за 6 лет внесения составит 122304,84 тыс. руб.

Проведение мелиоративной вспашки за планируемый период предполагается на площади 8000 га. Затраты на 1 га вспашки 2,4 тыс. рублей. С учетом ежегодного удорожания (5%) общая сумма затрат составит 22 030,2 тыс. рублей без учета приобретения специализированной техники (мелиоративные плуга и т.д.). В результате проведения мелиоративной вспашки ожидается ежегодное получения прибавки урожая (оз. пшеница) 3 ц/га, прирост урожая за 6 лет составит 18 ц на 1 га. Общий объем дополнительной продукции за 6 лет внесения составит 14,4 тыс. тонн. Чистый доход за 6 лет внесения составит 122 000,0 тыс. руб.

Показатели мероприятий Программы 2019-2024 гг

Мероприятия	Затраты на проведение мероприятий, тыс. руб	Прирост продукции в зерновом эквиваленте, тыс. тонн	Прибыль от реализации дополнительной продукции, тыс. руб	Чистый доход, тыс. руб
Мелиоративная обработка солонцов	22 030,2	14,4	144 000,0	122 000,0
Гипсование солонцовых почв	273 695,2	39,6	396 000,0	122 300,0
Всего	295 725,4	54,0	540 000,0	244 300,0

За 6 лет потребность в субсидии на возмещение 50% затрат на проведение гипсования и мелиоративной вспашки составит 147,9 млн. рублей (24,6 млн. руб. в год), что является вполне реальной и необходимой мерой при реализации мероприятий по повышению эффективности государственного регулирования в сфере землепользования и развития аграрной отрасли. Анализ действующей практики применяемых технологий в области растениеводства в Республике Калмыкия позволяет сделать следующие выводы:

1. В засушливых условиях региона – чистые пары являются основой системы земледелия, которые гарантируют получение продукции растениеводства в богарных условиях. Ежегодно сельхозтоваропроизводители несут большие материальные затраты по содержанию паров (550 000,0 - 600 000 тыс. рублей). Затраты на их содержание, в среднем за последние три года составляют 3314,37 рублей на 1 га.

В 2020 г. площадь чистых паров составит не менее 188,0 тыс. га. В ближайшие годы планируется довести их площадь до 220,0 – 240,0 тыс. га, что обеспечит увеличение посевов озимых зерновых культур на зерно до 260,0-280,0 тыс.га и стабилизировать производство зерна на уровне 650,0 – 700,0 тыс. тонн.

В настоящее время государственная поддержка на содержание чистых паров хозяйствам Республики не оказывается. При таком положении дел и такой структуре производства земледельцы республики оказываются в неравном положении по сравнению с хозяйствами других субъектов РФ, где ведение сельского хозяйства возможно без использования паров. Создаются неравные конкурентные условия в части государственной поддержки в виде

субсидирования затрат на производство, когда их выделение привязано к площади пашни.

При разработке проекта распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Калмыкия данный вопрос не был согласован Министерством сельского хозяйства РФ (исх. № ЕФ-17-23/12491 от 11.09. 2019 г.) на основании того, что «В Республике Калмыкия площадь низкопродуктивной пашни составляет менее 11 процентов от общей площади пашни на ее территории». По данным ФГБУ САС «Калмыцкая» площадь низкопродуктивной пашни составляет 95,0 тыс. га или 11,6% от общей площади пашни. При этом, это же самое ФГБУ не утверждает, точнее не рекомендует исключительно только землепользователям этих самых 95 тыс.га пашни переходить на систему «чистых паров». Не оспаривает и не подвергает сомнению расчеты регионального аграрного ведомства по расчетам. Это один из ярких примеров сложной перенастройки бюрократического механизма управления, когда региональная особенность, специфичность предполагает учет именно адекватных эффективных мер, которые имеют больший мультипликативный эффект, нежели те меры, которые прописаны в целом по стране. В данной части в сфере регулирования экономических отношений при обороте земель сельскохозяйственного назначения это приобретает особую значимость, поскольку положительные и отрицательные эффекты имеют значительный временной лаг для их проявления. Прогноз и оценка угроз и рисков исследуемой сферы в условиях современного финансового меркантилизма и доминирования над сферой производства представляется сложным. Вместе с тем, вполне очевидным и простым решением является рассмотрение данного вопроса с целью внесения изменений в Правила предоставления и распределение субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание государственной поддержки в области растениеводства, в рамках Госпрограммы развития сельского хозяйства, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717 при расчетах размера субсидий Республике Калмыкия учитывать площадь чистых паров и предусмотреть предоставление субсидии на возмещение части затрат на содержание паров.

Немаловажным аспектом перспективы развития рационального землепользования является комплексный подход в борьбе с опустыниванием территорий. С 2002 по 2005 годы борьба с опустыниванием территорий велась в рамках ФЦП «Плодородие почв» и работы были выполнены на площади 18,7 тыс. га.

С 2006 года по 2013 год в рамках ФЦП «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения» были проведены мероприятия на площади 52,7 тыс. га.

С 2014 по 2020 год работы выполнялись в рамках ведомственной программы «Развитие мелиоративного комплекса России» фитомелиоративные мероприятия выполнены на площади – 112,07 тыс. га.

При существующих условиях использования земель и отсутствия должного ухода за ними, площадь оголенных песков имеет тенденцию к увеличению, а естественное зарастание их растительностью практически не происходит.

Действующие меры, направленные на борьбу с опустыниванием носят бессистемный характер и заключаются лишь в возмещении части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей. По факту, фитомелиоративные мероприятия проводят только те сельскохозяйственные товаропроизводители, которые имеют достаточные финансовые средства. Но и это не является залогом успеха, поскольку если не проводить работы на сопредельных территориях, где также имеются пески, то через несколько лет затраченные усилия уйдут в прямом смысле в «песок» и ситуация повторится.

Согласно данным Росреестра, состояние мелиорированных земель за последние три года осталось неизменным.

Период	Орошаемые земли				Осушаемые земли			
	Общая площадь	из них:			Общая площадь	из них:		
		хорошее	удовлетворительное	неудовлетворительное		хорошее	удовлетворительное	неудовлетворительное
2	3	4	5	6	7	8	9	10
На 01.01.2018	48,3	1,3	11,7	35,3	0	0	0	0
На 01.01.2019	48,3	1,3	11,7	35,3	0,0	0,0	0,0	0,0
На 01.01.2020	48,3	1,3	11,7	35,3	0,0			

В последние годы в Республике Калмыкия накоплен практический опыт борьбы с опустыниванием, имеется понимание необходимости изменения подходов в вопросе предотвращения процессов опустынивания земель и их восстановления. На территории республики располагаются специализированные предприятия данного профиля, имеющие в своем составе питомники, специализированную технику. Отчасти сохранился квалифицированный штат, владеющий соответствующими навыками и компетенциями.

Очевидным является и то, что в основу борьбы с опустыниванием земель должен быть положен научный подход, основанный на мониторинге данных дистанционного зондирования земли (космоснимки высокого разрешения).

Необходимо понять масштаб экологической катастрофы, определить границы и площадь сельскохозяйственных земель, подверженных антропогенным явлениям, и спрогнозировать его возможные последствия.

За годы реформ произошли существенные изменения в составе землепользователей, значительно увеличилась площадь земель, находящихся в личном пользовании граждан, появились новые организационно-правовые формы сельскохозяйственных организаций. Так, товариществами, акционерными обществами используется 318,0 тыс. га, или 9,1 % от общей площади рассматриваемых земель.

В целом, по РК преобладающая доля земельных участков сельскохозяйственного назначения находится на праве аренды (за исключением земельных участков, выделенных в счет земельных долей. Они находятся в собственности). Право управления и распоряжения землями (предоставление, заключение и расторжение договоров, муниципальный контроль) на современном этапе находится в ведении районных муниципальных образований. Зачастую муниципальные органы власти заключают краткосрочные договора аренды, хотя ФЗ предусматривает максимальный срок 49 лет. В связи с этим возникает проблема передачи земельной доли в аренду собственником на срок до 11 месяцев, так как такой договор не требует регистрации в Росреестре. При этом в следующем году эта же земельная доля может быть передана в аренду другому арендатору. В итоге районные службы АПК не владеют достоверной информацией о том, кто и на каком поле какие культуры возделывает, соблюдается ли севооборот на таких маленьких площадях – от 7 до 10 га. Собственники земельных долей используют свои наделы самостоятельно и по законодательству не подотчетны ни отделам АПК, ни органам статистики. В данной действующей практике управления землями сельскохозяйственного назначения наблюдаются все признаки проблемных вопросов, которые обобщены и определены в первом параграфе данной главы. Без системного решения данной проблемы, заключающееся в разработке эффективного адаптивного механизма управления сельскохозяйственными землями региона, устойчивое развитие региональной экономики не представляется возможным.

Для обеспечения технологического прорыва в АПК Калмыкии и достижения роста производительности в отрасли разработан проект перехода к цифровой трансформации сельского хозяйства посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений.

План разработки и внедрения цифровой платформы представлен ниже.

1. Развитие инновационных систем и технологий в сфере растениеводства включает в себя следующие разделы:

1.1. *Создание цифровой платформы "АгроНТИ "Калмыкия":*

1.1.1. разработка цифровой карты полей Республики Калмыкия (создание векторной карты полей по материалам ортофотоплана), с учетом задач агропромышленного комплекса.

1.1.2. подключение метеорологического сервиса и сервиса космического мониторинга для эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения.

1.1.3. разработка цифровых почвенных карт

1.1.4. разработка геоботанических карт.

1.1.5. разработка карты эпидемиология

1.2. *Разработка и внедрение модуля интеллектуального прогнозирования и моделирования урожайности с/х культур.*

1.3. *Разработка модуля раннего обнаружения и реагирования на заражение саранчовыми вредителями.*

1.4. Применение БПЛА (беспилотных летательных аппаратов) с целью определения глубины вспашки, запаса продуктивной влаги, биологической урожайности полей.

1.5. Создание единой базы данных болезней растений для дистанционного определения и представления рекомендаций по их лечению на основе первичных признаков.

1.6. Разработка и внедрение модуля оценки деградации пастбищ и пашни (в т.ч. движение песков).

1.7. Подключение к базе данных цифровой платформы АгроНТИ (системы мониторинга техники), а также апробирование систем автопилотирования уборочной техники, для внедрения модуля "Точное земледелие" с целью:

1.7.1. удержания кромки ряда;

1.7.2. выполнения автономных разворотов;

1.7.3. детектирования качества собранного урожая;

1.7.4. воссоздания геометрии поля.

1.8. Формирование базы данных информационных материалов, методик обработки цифровых данных для расчета экономической эффективности апробированных инноваций.

1.9. Разработка региональной торговой электронной площадки для реализации товаров сельскохозяйственного производства.

1.10. Запуск модуля для продажи продукции через региональную электронную площадку.

2. Развитие инновационных систем и технологий сфере животноводства.

2.1. Создание модуля в цифровой платформе АгроНТИ для сельхозтоваропроизводителя:

2.1.1. Цифровизация сквозных бизнес-процессов аграрно-промышленного предприятия;

2.1.2. Роботизация производства;

2.1.3. Внедрение системы цифровой маркировки;

2.1.4. Разработка программного обеспечения;

2.1.5. Внедрение систем умных сенсоров;

2.1.6. Внедрение эффективных технологий переработки животноводческой продукции

2.2. Разработка и внедрение дистанционного мониторинга стада:

2.2.1. Чипирование животных;

2.2.2. Корректное выявление половой охоты и передача данных в модуль "Цифровая платформа АгроНТИ";

2.2.3. Определение температуры окружающей среды;

2.2.4. Группировка датчиков (животных) с возможностью динамической (периодической) перегруппировки по условиям (перевод в другой коровник, заболевшие животные, отёл и т.п.);

2.2.5. Определение координат животного и детектирование выхода за границы земельного участка (фермы/секции);

2.2.6. Распознавание повышенной/пониженной активности животного в ретроспективе, относительно его персональной активности и той группы, в которой оно содержится;

2.3. Разработка алгоритма передачи данных мониторинга стада в "Цифровую платформу АгроНТИ" посредством API интерфейса по расписанию с указанием времени фиксации события.

2.4. Разработка и внедрение технологии доставки лекарственного обеспечения для животноводства посредством БПЛА в удаленные районы Республики Калмыкия.

3. Развитие инновационных систем и технологий в АПК

3.1. Информационное и научно-аналитическое обеспечение решения задач для осуществления мониторинга, анализа и контроля использования земель сельскохозяйственного назначения.

3.2. Реализации программ и проектов по эффективному использованию земель сельскохозяйственного назначения Республики Калмыкия.

3.3. Анализ производственно-экономических показателей сельскохозяйственной отрасли Республики Калмыкия, в разрезе муниципальных районов, сельхозтоваропроизводителей.

3.4. Формирование единой базы данных об объектах АПК Республики Калмыкия с целью повышения достоверности и эффективности их использования: земель сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственных животных, агрохимикатов, кормов, ветеринарных препаратов, запчастей для сельскохозяйственной техники и др.

3.5. Формирование электронной кадровой площадки, включающей в себя вакансии сельскохозяйственных организаций, резюме соискателей (агрономы, зоотехники, механизаторы, ветеринары, бухгалтеры и т.д.) и др.

3.6. Разработка и внедрение единого сервиса предоставления мер государственной поддержки в АПК с целью:

3.6.1. Ведения учета бюджетных средств, предоставленных сельхозтоваропроизводителям Республики Калмыкия в форме субсидий.

3.6.2. Предоставления сельхозтоваропроизводителям Республики Калмыкия возможности подачи заявлений на получение субсидий в электронном виде посредством Личного кабинета сельхозтоваропроизводителя.

3.6.3. Анализа движения бюджетных средств, предоставляемых сельхозтоваропроизводителям Республики Калмыкия в форме субсидий.

3.7. Формирование единой базы данных в цифровой платформе АгроНТИ, необходимой для централизованного хранения данных сельхозтоваропроизводителей, в том числе периодической отчетности, справок-расчетов, автоматического расчета суммы государственной поддержки и межведомственного взаимодействия внутри системы.

3.8. Разработка электронного документооборота в Цифровой платформе АгроНТИ, в том числе смарт-контракты с использованием электронной цифровой подписи.

Литература

1. Арбузов С.Г. Роль эффективного управления земельными ресурсами в обеспечении экономической безопасности государства // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. – 2016. – № 15. – С. – 125-131.)
2. Барышникова О.С., Алипова А.И. Охрана земель от проявления негативных процессов // Инновационные технологии и технические средства для АПК Материалы международной научно-практической конференции молодых ученых и специалистов. 2019. С. 250-254.
3. Брыжко В.Г., Мюресов Г.В. Цель и задачи муниципального управления земельным имуществом // Актуальные проблемы экономики, социологии и права. – 2019. – № 4-2. – С. 25-28.
4. Волкова Т.В. Совершенствование российского земельного материального и процессуального законодательства как способ повышения эффективности управления земельными ресурсами и обеспечения устойчивого развития общества // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 12 -(180). – С. 17-20.
5. Гольдварг Б.А., Сорокин А.И., Богзыков Ю.С. и др. Адаптивно-ландшафтная система земледелия Республики Калмыкия // А28 – Элиста: Изд-во КГУ, 2016. - 275 с. (с.9-17)
6. Дорджиева О.Б., Дорджиева Б.В. Устойчивое сельское развитие: теория и практика / Монография. - Элиста: Изд-во Калм. ун-та, 2017. –337 с.
7. Доклад МСХ РФ «О состоянии сельских территорий в российской федерации в 2018 году» – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2020, вып. 6. – 224 с.)
8. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году». – М.: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2019. 844 с.
9. Доклад о состоянии и использовании земель в Республике Калмыкия в 2019 году // Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, управление федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Калмыкия
10. Жданова Р.В. Информационное обеспечение управления земельными ресурсами // Евразийский союз ученых. – 2020. – № 2-5 (71). – С. 34-37.
11. Кресникова Н.И. Интенсификация использования продуктивных земель и экспортный потенциал сельского хозяйства России // Никоновские чтения – 2017, Материалы XXII Международной научно-практической конференции «Экспортный потенциал АПК России: состояние и перспективы». – М.: ВИАПИ имени А.А. Никонова, 2017. – с.240-243
12. Липски С.А., Комплексный подход к вовлечению в сельскохозяйственное производство неиспользуемых земель // Никоновские чтения – 2017, материалы XXII Международной научно-практической конференции «Экспортный потенциал АПК России: состояние и перспективы». – М.: ВИАПИ имени А.А. Никонова, 2017. – с.243-246

13. Мешков С.А. Дифференцированный инструментарий обеспечения экономической безопасности в сфере земельных отношений // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – Т. 9. – № 11. – С. 122-127.
14. Мешков С.А., Саяпин А.В. Концептуальные основы доктрины экономической безопасности земельных отношений // Проблемы социально-экономического развития России на современном этапе: материалы VII ежегодной Всероссийской научно-практической конференции. 2014. С. 174-179.
15. Мешков С.А., Саяпин А.В. Глокализация как концептуальная основа доктрины экономической безопасности в сфере земельных отношений // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – Т. 9. – № 11. – С. 128-134.
16. Морозова Н.В. Мониторинг земельных ресурсов. Методика сбора информации при осуществлении мониторинга // E-Scio. – 2020. – № 4 (43). – С. 342-347.
17. Полунин Г.А. Рентный потенциал государственных и муниципальных сельхозугодий // Научно-технологические инновации в земельно-имущественном комплексе России как фактор повышения эффективности АПК : материалы Конгресса Общероссийской общественной организации "Российское общественное объединение экономистов-аграрников", Государственный университет по землеустройству, 14 июня 2018 года : [сборник] / [под общ. ред.: акад. РАН С. Н. Волкова, д-ра экон. наук, проф. Ю. А. Цыпкина] Москва: ГУЗ, 2018. - 207 с.
18. Петриков А.В. «Политика сельского развития в России: направления и механизмы» // Материалы XXIV Международной научно-практической конференции «Сельские территории в пространственном развитии страны: потенциал, проблемы, перспективы» // 21-22 октября 2019 года, Экономический факультет Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, г. Москва, 2019 – М.: ВИАПИ имени А.А. Никонова, 2019. – 452 с. (с.4-10)
19. Петрова И.А., Степкин Ю.А. Экологизация землепользования, как механизм охраны и рационального использования земельных ресурсов // Международный научно-исследовательский журнал. 2020. № 2-1 (92). С. 89-93.
20. Петриков А.В. Экономические аспекты рационального использования почвенно-земельных ресурсов России и задачи аграрно-экономических исследований. 28.02.19 г.
21. Полухин А.А., Титков А.А. Управление земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения: генезис понятия и основополагающие функции // Вестник аграрной науки. – 2019. – № 3 (78). – С. 122-129.
22. Чешев А. С. Организационно-хозяйственные аспекты системного подхода к управлению земельными ресурсами в современных условиях // Экономика и экология территориальных образований. – 2018. - Т. 2, № 2. – С. 13-23.

23. МЗИО РК [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [Элиста, 2020.]. – Режим доступа: <http://mziork.kalmregion.ru/>
24. Росреестр [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2020.]. – Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/>
25. <http://zakadom.ru/>
26. <http://rudocs.exdat.com/docs/index-6141.html>
27. <https://rosreestr.gov.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyu-natsionalnyu-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/>

Глава 8. Анализ формирования и реализации государственных программ и региональных проектов в Республике Калмыкия на основе результатов внешнего государственного финансового контроля

8.1. Оценка формирования и реализации государственных программ

С 2014 года в России применяется программно-целевой метод в бюджетном процессе, который повышает заинтересованность ответственных исполнителей государственных программ в достижении наилучших результатов в рамках ограниченных финансовых ресурсов.

Современное бюджетное планирование интегрируется в систему государственного стратегического планирования, формируемую в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В ходе долгосрочного бюджетного планирования органы государственной власти (органы местного самоуправления) обязаны в зависимости от сферы компетенции использовать предусмотренные инструменты стратегического планирования, обеспечивая их субординацию и согласованность.

В соответствии с распоряжением Правительства Республики Калмыкия от 21 июня 2018 г. № 185-р органы исполнительной власти республики – ответственные исполнители государственных программ должны были в срок до 1 сентября 2018 года разработать и внести в Правительство Республики Калмыкия проекты государственных программ со сроками реализации с 2019 по 2024 годы. В 4 квартале 2018 года Правительством Республики Калмыкия были утверждены 15 новых республиканских государственных программ, 3 госпрограммы, утвержденные в предыдущие годы, продолжили свое действие. Затем в декабре 2019 года была утверждена 1 новая госпрограмма, в 2020 году – 2 госпрограммы.

Внешний государственный финансовый контроль формирования и реализации государственных программ Республики Калмыкия показал недостатки выполнения требований Закона Республики Калмыкия от 14 мая 2015 г. №113-V-3 «О стратегическом планировании в Республике Калмыкия» и Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Калмыкия, утвержденного постановлением Правительства Республики Калмыкия от 19 марта 2015 г. № 105 (далее –

Порядок № 105). Исходя из данных положений, основой для разработки государственных программ Республики Калмыкия служит Стратегия социально-экономического развития Республики Калмыкия на долгосрочный период. Так, принятая за основу Стратегия социально-экономического развития Республики Калмыкия на период до 2020 года (далее – Стратегия-2020) была утверждена постановлением Правительства Республики Калмыкия от 30 декабря 2008 г. № 465 и не приведена в соответствие с приоритетами государственной политики, отраженными в указах Президента Российской Федерации, приоритетных проектах и других документах.

В результате, несоответствие периодов реализации госпрограмм и Стратегии-2020 и отсутствие в указанной стратегии заявленных приоритетов не позволили обеспечить оценку конечных результатов реализации указанных документов стратегического планирования.

Как следствие, Стратегия-2020 года не могла служить основой для разработки государственных программ Республики Калмыкия на период с 2019 по 2024 годы. Новая Стратегия социально-экономического развития Республики Калмыкия на период до 2030 года была утверждена постановлением Правительства Республики Калмыкия от 24 декабря 2019 г. №388, то есть уже после утверждения большей части госпрограмм.

Согласно материалам Контрольно-счетной палаты Республики Калмыкия результаты проведенных в 2019-2020 годах экспертиз государственных программ свидетельствуют о том, что показатели (индикаторы) программ не позволяли в полной мере оценить достижение целей и решение всех поставленных задач госпрограмм[1].

Так, из шести показателей государственной программы Республики Калмыкия «Обеспечение доступным и комфортным жильем жителей Республики Калмыкия» только три показателя имели количественные значения на протяжении всего срока реализации программы, остальные три ограничены 2019 годом.

Количественные значения шести показателей на протяжении периода реализации государственной программы Республики Калмыкия «Развитие культуры и туризма Республики Калмыкия» не изменялись, по пяти показателям значения имели отрицательную тенденцию снижения, по восьми показателям значения завышены в сравнении с фактически достигнутыми уровнями на начало реализации госпрограммы.

По государственной программе Республики Калмыкия «Развитие образования Республики Калмыкия» не был утвержден показатель оценки модернизации дошкольного образования, создания современной системы оценки качества образования; не указаны способ сбора и обработки исходной информации, возможности проверки точности полученных данных; отсутствовали утвержденные методики расчета или измерения запланированных по годам количественных значений показателей. Значения показателей «доля обучающихся в образовательных организациях общего образования, получающих образование в соответствии с требованиями ФГОС общего образования, от общего количества обучающихся», «доля

образовательных организаций, оснащенных средствами обеспечения пожарной безопасности в соответствии с нормативными правовыми актами, от общего числа образовательных организаций» на 2019-2024 годы были запланированы ниже отчетных показателей за 2018 год.

Достижение двух целей и решение десяти задач государственной программы Республики Калмыкия «Содействие занятости населения и улучшение условий, охраны труда в Республике Калмыкия» характеризуют шесть целевых показателей (индикаторов), из них по трём показателям динамика на протяжении всего периода реализации программы неизменна или отсутствовала, при этом обоснование не представлено.

Анализ обоснованности состава и значений целевых показателей по подпрограммам свидетельствовал о недостаточности предлагаемых показателей для полноценной оценки степени достижения целей и решения задач подпрограмм. В частности, не нашло отражение в целевых показателях решение четырёх задач подпрограмм государственной программы Республики Калмыкия «Содействие занятости населения и улучшение условий, охраны труда в Республике Калмыкия».

В государственной программе Республики Калмыкия «Информационное общество Республики Калмыкия» по трем показателям из 13 отсутствовали количественные значения на 2019-2020 годы:

- доля населения, проживающего на территориях муниципальных образований Республики Калмыкия, в которых функционирует система-112, от общей численности населения Республики Калмыкия;
- количество дежурно-диспетчерских служб, подключенных к инфраструктуре аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»;
- охват населения Республики Калмыкия системами оповещения о чрезвычайных ситуациях.

По государственной программе Республики Калмыкия «Доступная среда» отдельные показатели были утверждены без изменения значений, что не характеризует эффективность реализации соответствующих мероприятий. Причиной служило отсутствие финансового обеспечения четырех мероприятий на весь период реализации программы, что определяло отсутствие необходимости их планирования. В соответствии с Порядком №105 количество используемых показателей (индикаторов) должно быть минимальным и достаточным для отражения достижения цели и решения задач государственной программы. Вместе с тем, одновременно с обобщенным показателем «доля доступных для инвалидов и других маломобильных групп населения приоритетных объектов социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры в общем количестве приоритетных объектов Республики Калмыкия» достижение цели и решения задач государственной программы отражали дополнительно 6 отраслевых показателей.

В ходе экспертизы государственной программы Республики Калмыкия «Управление государственными финансами Республики Калмыкия» установлено, что в отношении показателей пяти подпрограмм выявлены

несоответствия требованию адекватности, установленному Порядком №105. Показатели подпрограммы 1 «Совершенствование планирования и исполнения налоговых и неналоговых доходов республиканского бюджета» и подпрограммы 6 «Повышение финансовой грамотности населения Республики Калмыкия» не в полной мере характеризовали результат реализации задач государственной программы и достижение целей подпрограмм.

По государственной программе Республики Калмыкия «Охрана окружающей среды» было установлено, что на решение задачи «Сокращение дефицита водных ресурсов в вододефицитных районах республики» не предусмотрены основные мероприятия и, соответственно, в госпрограмме по ней не указаны ожидаемые результаты. Между тем, одной из задач снижения остроты экологических проблем в рамках реализации Стратегии-2030 является сокращение дефицита водных ресурсов в вододефицитных районах республики. Выявлены недостатки по плановым значениям некоторых показателей. Так, планировалось увеличение доли численности редких и исчезающих видов позвоночных животных в особо охраняемых природных территориях (ООПТ) регионального значения от общей численности редких и исчезающих видов позвоночных животных на территории Республики Калмыкия от 0% до 5%. Из этого следовало, что в 2019 году таких животных не было, или их доля ничтожна и составляла около 0%. При этом в соответствии с утратившим силу с 1 января 2019 года постановлением Правительства Республики Калмыкия от 6 июня 2013 г. № 275 «О Государственной программе Республики Калмыкия «Охрана окружающей среды на 2013 - 2020 годы» аналогичный показатель «доля численности редких и исчезающих видов позвоночных животных в ООПТ регионального значения от общей численности редких и исчезающих видов позвоночных животных на территории Республики Калмыкия» был запланирован с увеличением от 0% в 2011 году до 15% в 2017-2020 годах. Тем самым возник вопрос о достижении запланированных значений показателей по итогам реализации ранее действовавшей республиканской государственной программы в сфере охраны окружающей среды.[2]

Реализация задач государственной программы Республики Калмыкия «Повышение качества предоставления жилищно-коммунальных услуг, развитие инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса Республики Калмыкия» недостаточно определена системой показателей. Так, отсутствие показателей не позволило оценить решение следующих задач: обеспечение повышения качества водоснабжения Республики Калмыкия; обеспечение повышения экологической безопасности населения Республики Калмыкия путем модернизации (строительства, реконструкции) объектов водоотведения с применением перспективных технологий; обеспечение надежности и эффективности поставки коммунальных ресурсов за счет развития и модернизации систем коммунальной инфраструктуры; повышение эффективности управления объектами жилищно-коммунальной инфраструктуры; обеспечение привлечения частных инвестиций для

финансирования проектов модернизации объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры; обеспечение антитеррористической защищенности объектов водоснабжения и водоотведения, расположенных на территории Республики Калмыкия; организация адресной поддержки проведения капитального ремонта многоквартирных домов. Один из трех показателей подпрограммы «Создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и ликвидация аварийных многоквартирных домов» не соответствовал установленным задачам подпрограммы.

Государственной программой Республики Калмыкия «Развитие транспортного комплекса и дорожного хозяйства Республики Калмыкия» определены 8 целевых показателей (индикаторов). Расширенный перечень, предусмотренный подпрограммами, включал 31 показатель. Ряд показателей подпрограммы 1 «Создание условий для организации транспортного сообщения, развитие и модернизация воздушного, железнодорожного и автомобильного транспорта» и подпрограммы 2 «Реализация мероприятий по осуществлению дорожной деятельности» не позволял характеризовать прогресс в достижении целей или решении задач, что указывало на формальный подход при разработке госпрограммы.

Анализ значений показателей свидетельствовал об отсутствии взаимозависимости между изменением объемов финансирования и целями, задачами и ожидаемыми результатами.

Во многих государственных программах не обеспечено описание мер управления рисками реализации программ, условий, при которых необходимо приступить к их реализации, требуемых для этого ресурсов и ответственных за реализацию соответствующих мер.

Согласно государственной программе Республики Калмыкия «Доступная среда» выполнению поставленных задач могли помешать риски, сложившиеся под воздействием негативных факторов и имеющихся в обществе социально-экономических проблем. При этом риск недостижения цели и решения задач программы заложен уже при ее формировании в связи с отсутствием ресурсного обеспечения и прогнозной оценки расходов на реализацию ряда мероприятий.

В соответствии с государственной программой Республики Калмыкия «Содействие занятости населения и улучшение условий, охраны труда в Республике Калмыкия» преодоление рисков возможно путем выделения дополнительных бюджетных средств на реализацию мероприятий активной политики занятости населения, осуществления дополнительных мер по поддержке рынка труда и занятости населения, внесения изменений в принятые нормативные правовые акты. При этом Законом Республики Калмыкия «О республиканском бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» объем бюджетных ассигнований на реализацию программы на 2019 год был утвержден в сумме 178,618 млн. рублей или 84,8% от объема, установленного госпрограммой. Не было обеспечено решение вопроса о финансировании расходов на реализацию мероприятий подпрограммы «Сопровождение инвалидов молодого возраста при

трудоустройстве в рамках мероприятий по содействию занятости населения», чем созданы риски реализации программы и достижения заданных результатов.

Имели место риски недостижения плановых значений отдельных целевых индикаторов и показателей результативности государственной программы Республики Калмыкия «Информационное общество Республики Калмыкия», а также риски неосвоения бюджетных средств при реализации отдельных подпрограммных мероприятий в очередном бюджетном периоде. Законом Республики Калмыкия «О республиканском бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» объем бюджетных ассигнований на реализацию госпрограммы на 2019 год утвержден в сумме 199,312 млн. рублей, или 32,3% от объема, установленного программой.

В ходе внешнего финансового контроля установлено невыполнение требования Порядка №105, в соответствии с которым государственная программа должна иметь обобщенную характеристику основных мероприятий программы и обоснование объема финансовых ресурсов, необходимых для реализации государственной программы.

Финансово-экономическое обоснование расходов на реализацию государственной программы Республики Калмыкия «Доступная среда» на 2019 год не отражало обоснованность финансовых затрат в разрезе мероприятий, что допускало их произвольное и неоднозначное толкование. Так, например, расходы определены по мероприятиям без детализации направлений расходования в части выделения из их состава конкретных мероприятий, объем расходов на реализацию которых может быть однозначно и достоверно определен.

В связи с тем, что не была проведена прогнозная оценка расходов на реализацию 10 мероприятий 6 подпрограмм государственной программы «Развитие образования Республики Калмыкия», существовали риски недостижения таких результатов, как создание условий для подготовки высококвалифицированных рабочих кадров и специалистов в профессиональном образовании, модернизация технологий и содержания обучения дополнительного образования, создание регионального центра выявления и поддержки одаренных детей, повышение качества предоставляемых услуг педагогическим работникам, снижение количества детских правонарушений.

Согласно государственной программе Республики Калмыкия «Развитие культуры и туризма Республики Калмыкия» объемы финансового обеспечения на содержание и обеспечение деятельности бюджетных учреждений культуры были предусмотрены без учета нормативных затрат.

Анализ реализации государственной программы Республики Калмыкия «Экономическое развитие и улучшение инвестиционного климата в Республике Калмыкия» показал, что одна из основных целей программы по созданию благоприятного инвестиционного климата в Республике Калмыкия финансировалась недостаточно. Так, на создание благоприятного

инвестиционного климата в Республике Калмыкия в 2018 году фактические расходы составили 1,0 млн. рублей, или 1,8% от расходов на госпрограмму.

Проведенный анализ свидетельствовал о том, что формирование и реализация государственных программ в большей степени носит формальный характер и связана с удовлетворением требований бюджетного законодательства. Фактически в госпрограммах заложены действующие обязательства и механизмы их реализации. При этом государственные программы должны обеспечивать эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития региона.

8.2. Результаты внешнего государственного финансового контроля за эффективностью использования бюджетных средств на реализацию региональных проектов

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Правительству Российской Федерации поручено представить национальные проекты (программы) по 12 направлениям.

С 2019 года на территории Республики Калмыкия реализуются 10 национальных проектов, в рамках которых утверждены 45 региональных проектов. В отчетном году профинансированы 32 региональных проекта. На реализацию национальных проектов из республиканского бюджета направлено 3 092,74 млн. рублей (в том числе за счет средств федерального бюджета 2 797,39 млн. рублей) или 81,2% от предусмотренного объема.

На основе материалов проверок Контрольно-счетной палаты Республики Калмыкия[3] проведен анализ эффективности использования бюджетных средств на реализацию региональных проектов.

Национальный проект «Международная кооперация и экспорт» был профинансирован в полном объеме. Проведенной проверкой реализации регионального проекта «Экспорт продукции АПК», входящего в данный нацпроект, установлено, что ключевые показатели проекта выполнены на 100,2%. Несмотря на выполнение индикаторов регионального проекта «Экспорт продукции агропромышленного комплекса», не достигнута сама цель регионального проекта на 2019 год – экспорт сельхозпродукции в размере 300,0 тыс. долларов США. Согласно данным Южного таможенного управления экспорт сельхозпродукции товаропроизводителями, зарегистрированными на территории Республики Калмыкия, за 2019 год составил всего 172,3 тыс. долларов США. Между тем, продукция животноводства отсутствует в экспорте сельскохозяйственной продукции товаропроизводителей Республики Калмыкия, поскольку идет на экспорт через крупные торговые и посреднические фирмы других субъектов Российской Федерации и не учитывается как участие Республики Калмыкия в экспортных операциях.

Для достижения цели национального проекта «Экология» по повышению качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населенных пунктов, не оборудованных системами централизованного водоснабжения, реализуется федеральный проект «Чистая вода». В целях реализации данного федерального проекта на территории республики разработан региональный проект «Чистая вода» (Республика Калмыкия).

В рамках регионального проекта «Чистая вода» в мае 2019 года в республике проведена оценка состояния систем водоснабжения, в том числе на предмет соответствия установленным показателям качества и безопасности питьевого водоснабжения, утвержден комплекс мер по повышению качества водоснабжения Республики Калмыкия.

По состоянию на 1 января 2019 года в республике в 187 из 262 сельских населенных пунктов отсутствовали водопроводы, 69,7 тыс. человек (25,6%) обеспечены нецентрализованным водоснабжением, 39,9 тыс. человек из них пользовались привозной водой.

По результатам инвентаризации, изношенность водопроводных сетей и сооружений в среднем по республике составляла около 70%. Лабораторные исследования питьевой воды показали, что из-за высокого износа подводящих водоводов и разводящих сетей происходит «вторичное» загрязнение питьевой воды в процессе ее транспортировки.

Региональным проектом «Чистая вода» предусмотрено выполнение работ по реконструкции и строительству 38 объектов стоимостью 2 478,265 млн. рублей, ресурсное обеспечение которых на 98% состоит из федерального бюджета (без затрат на изготовление проектной документации).

Следует отметить, что базовые значения показателей федерального проекта не обоснованы. Так, для Республики Калмыкия утверждены значения целевого показателя «доля населения Российской Федерации, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения» - 72,6% (с доведением до 83,3% в 2024 году). При этом в результате оценки состояния централизованных систем водоснабжения республики установлено, что водой, отвечающей требованиям санитарного законодательства, из систем централизованного водоснабжения, обеспечено лишь 7,4% населения республики. То есть отличие базовых от фактических значений показателя отмечается с разницей на 65,2 процентных пунктов (72,6% - 7,4%).

Основной целью национального проекта «Культура» является увеличение на 15% числа посещений организаций культуры и в 5 раз - числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры.

В целях реализации национального проекта «Культура» и входящих в него федеральных проектов в республике утверждены три паспорта региональных проектов:

- обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры «Культурная среда» (Республика Калмыкия);

- создание условий для реализации творческого потенциала нации «Творческие люди» (Республика Калмыкия);

- цифровизация услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры «Цифровая культура» (Республика Калмыкия).

Анализ структуры региональных проектов показал, что их цели и основные показатели в целом направлены на достижение целей и показателей национального проекта. Региональные проекты являются структурными элементами государственной программы «Развитие культуры и туризма Республики Калмыкия».

Всего на исполнение нацпроекта в Республике Калмыкия из бюджетов всех уровней на 2019-2024 годы планируется направить 216,120 млн. рублей, в том числе из: федерального бюджета – 147,940 млн. рублей, республиканского бюджета – 68,180 млн. рублей.

Кассовое исполнение по расходам региональных проектов в рамках национального проекта «Культура» в 2019 году осуществлено в объеме 69,602 млн. рублей или на 96,5%.

В результате реализации региональных проектов «Творческие люди» и «Цифровая культура» за 2019 год достигнуты следующие показатели:

- количество специалистов, прошедших повышение квалификации на базе Центра непрерывного образования (нарастающим итогом) - 32 ед. при плане – 32ед.;

- количество любительских творческих коллективов, получивших грантовую поддержку (нарастающим итогом) - 1 ед. при плане 1 ед.;

- количество волонтеров, вовлеченных в программу «Волонтеры культуры» (нарастающим итогом) - 20 чел. при плане 19 ед. или 105,3%;

- количество грантов некоммерческим организациям на творческие проекты, направленные на укрепление российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации, включая мероприятия, направленные на популяризацию русского языка и литературы, народных художественных промыслов и ремесел (нарастающим итогом) - 1 ед. при плане 1 ед.

- количество оцифрованных книжных памятников (нарастающим итогом) - 50 ед. при плане 50 ед.

В целом, проведенные мероприятия по поддержке учреждений культуры с учетом выделенных бюджетных средств способствуют вовлечению населения в культурно-творческую деятельность и созданию новых возможностей для культурного развития населения.

При этом проверка состояния сети культурно-досуговых учреждений, расположенных на территории республики, свидетельствовала о недостаточной доступности для населения их услуг. Так, большая часть зданий культурно-досуговых учреждений отражена в статистической отчетности как находящаяся в удовлетворительном состоянии, фактически либо не пригодна для проведения мероприятий, либо отсутствует.

В целях реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в Республике Калмыкия сформированы

и утверждены 3 паспорта региональных проектов на период 2019-2024 годов, включающие в себя мероприятия по приведению автомобильных дорог регионального значения и автомобильных дорог городских агломераций к нормативным требованиям, а также по обеспечению безопасности дорожного движения: «Дорожная сеть», «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», «Безопасность дорожного движения».

Мероприятия региональных проектов, в основном, направлены на достижение целей, определенных Указом Президента РФ №204. Вместе с тем в региональном проекте «Дорожная сеть» (Республика Калмыкия) отсутствуют мероприятия, направленные на достижение цели по утверждению нормативов, обеспечивающих требования безопасности автомобильных дорог. Кроме того, объем средств, предусмотренный на реализацию данного регионального проекта, является недостаточным, что создает риски выполнения мероприятий не в полном объеме.

В нарушение статьи 179.4 Бюджетного кодекса РФ средства Дорожного фонда республики не в полном объеме направляются на финансовое обеспечение дорожной деятельности. Так, в 2019 году сумма поступлений в Дорожный фонд Республики Калмыкия составила 1 713,722 млн. рублей, а направлено на дорожную деятельность 1 132,897 млн. рублей, или 66,1%. При этом принимаются недостаточные меры по администрированию доходов, являющихся источниками его формирования. В 2019 году не выполнены плановые назначения по поступлениям сумм в возмещение вреда за перевозку тяжеловесных и крупногабаритных грузов и денежным взысканиям за нарушение правил перевозки данных грузов.

В общем объеме расходов Дорожного фонда Республики Калмыкия бюджетные ассигнования, направленные на реализацию национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2019 году составили 776,887 млн. рублей или 68,6%.

Основная протяженность автомобильных дорог приходится на дороги местного значения, пролегающие по сельским территориям. При этом транспортно-эксплуатационное состояние более половины дорог не отвечает нормативным требованиям. В результате анализа муниципальных дорожных фондов установлено, что объем бюджетных ассигнований муниципальных дорожных фондов на 2019 год составлял 759,043 млн. рублей, из которых 453,459 млн. рублей направлено на реализацию мероприятий регионального проекта. В реализации регионального проекта «Дорожная сеть» до 2024 года участвуют только 4 муниципальных образования.

По состоянию на 1 января 2019 года протяженность автомобильных дорог общего пользования регионального значения составляла 1 211,205 км, находящихся в нормативном состоянии - 143,0 км или 11,8%.

Общая протяженность дорожной сети Элистинской городской агломерации 269,004 км, находящихся в нормативном состоянии - 130,268 км или 48,4%.

В соответствии с государственной программой Республики Калмыкия «Развитие транспортного комплекса и дорожного хозяйства Республики

Калмыкия» в рамках реализации регионального проекта «Дорожная сеть» за период с 2019 по 2024 годы на территории Республики Калмыкия планируется провести следующие дорожные работы:

- ремонт – 580,41 км, из них на сети автомобильных дорог регионального значения – 489,515 км, Элистинской городской агломерации – 90,895 км,

- капитальный ремонт 8,5 км дорог регионального значения,

- реконструкция 4 км дорог регионального значения,

- строительство 10,763 км дорог местного значения.

Направление основной части бюджетных ассигнований (88,0%) предусмотрено на ремонт дорог.

В 2019 году общая протяженность дорог, в отношении которых проведены работы по ремонту, составила 70,5 км, из них на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения 52,0 км (11 участков), дорожной сети Элистинской городской агломерации - 18,5 км (17 участков). Установлено наружное освещение на 3 участках автомобильных дорог, из них 2 на дорогах регионального значения, 1 – дорожной сети городской агломерации. Целевые показатели регионального проекта по доле автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям, достигнуты.

Общая стоимость выполненных работ в 2019 году составила 922,555 млн. рублей. Кассовое исполнение составило 760,978 млн. рублей или 82,5%.

В результате анализа выявлено нарушение установленных сроков достижения результатов регионального проекта в 2019 году. Основными причинами являются несвоевременное заключение контрактов, нарушение сроков исполнения контрактов, недочеты выполненных работ.

В рамках национального проекта «Здравоохранение» разработаны региональные программы: «Борьба с сердечнососудистыми заболеваниями», «Борьба с онкологическими заболеваниями», «Развитие детского здравоохранения Республики Калмыкия, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям», Стратегия развития санитарной авиации в Республике Калмыкия до 2024 года.

В 2019 году при финансовой поддержке из федерального бюджета закуплено 826 ед. оборудования, в том числе 90 ед. медицинского назначения, что позволило в полном объеме переоснастить Республиканский сосудистый центр, дооснастить Республиканский онкологический диспансер, Республиканский детский медицинский центр и детскую амбулаторию Лаганской районной больницы.

В поликлинических отделениях последних 2-х медицинских учреждений реализованы также организационно-планировочные решения внутренних пространств, обеспечивающих комфортность пребывания детей.

Приобретено 12 модулей фельдшерских пунктов и 430,333 часов полета санитарной авиации, чем приближена медицинская помощь, в том числе экстренная, для жителей отдаленных населенных пунктов.

В 2019 году обеспечено снижение младенческой смертности до 1,9 промилле (при плановом значении 4,5 промилле), снижение смертности от инфаркта миокарда (при плане 29,5 чел. показатель составил 24,1 чел. на 100,0 тыс. населения), выросло число злокачественных новообразований, выявляемых на ранних стадиях (при плане 48%, выявлено 53,3%).

Отчетные данные о реализации национального проекта «Здравоохранение» в Республике Калмыкия за 2019 год отражают недостижение 8 значений целевых показателей из 70 утвержденных региональными проектами. Вместе с тем, их анализ показал, что имеют место факты занижения плановых значений и завышения исполненных показателей.

В 2019 году численность врачей и средних медицинских работников в медицинских учреждениях составила 3652 чел. (1136 и 2516 человек соответственно), или 92,7% от планового показателя (3941 человек).

По итогам реализации национального проекта «Здравоохранение» в 2019 году не решены следующие основные задачи:

- обеспечение оптимальной доступности для населения (в том числе для жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных местностях) медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь;

- ликвидация кадрового дефицита в медицинских организациях, в том числе оказывающих первичную медико-санитарную помощь;

- оптимизация работы медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, сокращения времени ожидания в очереди при обращении граждан в указанные медицинские организации, упрощения процедуры записи на прием к врачу.

Финансовое обеспечение национального проекта «Здравоохранение» на 2019 год было предусмотрено в объеме 434,605 млн. рублей, в том числе средства территориального фонда обязательного медицинского страхования - 97,625 млн. рублей, или 22,5% от общей суммы. При этом ни плановые значения показателей, ни объемы исполнения по средствам территориального фонда обязательного медицинского страхования не имеют обоснований, поскольку не являются целевыми средствами бюджета территориального фонда. Фактически это средства медицинских учреждений, полученные ими от оказания медицинских услуг в рамках Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Республике Калмыкия, что указывает на недостатки формирования региональных проектов и недостоверность отчетов об их реализации.

Контрольно-счетной палатой Республики Калмыкия была отмечена несвоевременность (затягивание сроков) проведения закупочных процедур[2], что не позволило получить максимальный результат от использованиякупаемых товаров, работ, услуг в отчетном периоде и не могло не отразиться на достижении значений целевых показателей.

В Республике Калмыкия реализуются все 5 федеральных проектов национального проекта «Демография». Объем финансирования мероприятий

данного проекта в 2019 году составил 789,039 млн. рублей, или 86,3% от объема утвержденных бюджетных ассигнований, в том числе из федерального бюджета – 679,282 млн. рублей (86,1% от общей суммы).

В рамках реализации регионального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей» социальными выплатами, источником которых являются средства федерального бюджета, обеспечены 3038 семей.

По итогам реализации регионального проекта «Содействие занятости женщин, воспитывающих детей»:

профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование получила 31 женщина, из числа находящихся в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до трех лет, а также женщин, имеющих детей дошкольного возраста, не состоящих в трудовых отношениях и обратившихся в органы службы занятости (при плановом значении – 29 женщин);

введены в эксплуатацию детский сад на 80 мест и 7 пристроев к действующим дошкольным образовательным организациям города Элисты (по 40 мест каждый), строительство которых начато в 2018 году. Однако из 9 объектов в установленные сроки введено в эксплуатацию 5 объектов, 4 объекта сданы после установленной даты. По состоянию на 31 декабря 2019 года в эксплуатацию сданы 8 из 9 объектов.

В рамках реализации регионального проекта «Старшее поколение» создана нормативно-правовая база для реализации мероприятия по организации профессионального и дополнительного профессионального образования лиц в возрасте 50 лет и старше, а также лиц предпенсионного возраста, сформирован состав участников мероприятий.

В 2019 году профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование прошли 302 человека предпенсионного возраста (295 занятые граждане и 7 незанятых граждан), что составляет 217,3% от целевого показателя (139 человек). Комплексными центрами социального обслуживания населения приобретено 655 единиц технических средств реабилитации.

Региональный проект «Спорт - норма жизни» в 2019 году был реализован посредством выполнения следующих мероприятий:

- оказана государственная поддержка 7 спортивным организациям, осуществляющим подготовку спортивного резерва для сборных команд Российской Федерации;

- муниципальные образования 6 районов приобрели спортивно-технологическое оборудование для создания малых спортивных площадок;

- выполнены работы по созданию (реконструкции) физкультурно-оздоровительного комплекса открытого типа;

- произведена закупка 7 ед. спортивно-технологического оборудования;

- произведена закупка спортивного оборудования для 4-х учреждений олимпийского резерва;

- осуществлена поставка комплекта искусственного покрытия футбольного поля для БУ РК «Республиканская спортивная школа олимпийского резерва по футболу»;

- поставка кварцевого песка, резиновой крошки и стыковочного состава для БУ РК «Республиканская спортивная школа олимпийского резерва по футболу»;

- завершено строительство универсальной спортивной площадки в п.Аршан-Булг Целинного р-на Республики Калмыкия.

Результаты внешнего государственного финансового контроля реализации в 2019 году национального проекта «Демография» свидетельствует о фактах нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Так, например, при осуществлении закупок заказчиками при ограничении круга участников торгов (для субъектов малого предпринимательства, в основном, не являющихся плательщиками налога на добавленную стоимость) и определении начальной максимальной цены контрактов на проведение строительных работ, формируемой на основании проектно-сметной документации, не принималась во внимание сумма налога на добавленную стоимость. В результате, стоимость контрактов была завышена на сумму налога на добавленную стоимость (20%).

Как показал проведенный анализ, национальные проекты являются неотъемлемой частью развития субъектов Российской Федерации. Благодаря указанным проектам, регион может получить необходимые средства для развития перспективных отраслей и направлений. Учитывая, что исполнение национальных и региональных проектов началось в 2019 году, преждевременно подводить итоги. Однако государственный финансовый контроль за реализацией государственных программ и региональных проектов, включая контроль за эффективностью использования бюджетных средств на данные цели, должен быть непрерывным, что позволит достичь национальные цели и решить стратегические задачи государства.

Литература

1. Контрольно-счетная палата Республики Калмыкия. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ксп-калмыкия.рф/otchety-o-deyatel-nosti-palaty.html>

2. Контрольно-счетная палата Республики Калмыкия. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ксп-калмыкия.рф/ekspertno-analiticheskaya-deyatel-nost.html>

3. Контрольно-счетная палата Республики Калмыкия. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ксп-калмыкия.рф/kontrol-nye-meropriyatiya.html>