

УДК 338.262.7

# К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ КОМПЛЕКСНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММНЫХ ДОКУМЕНТОВ

И.А. РОЖДЕСТВЕНСКАЯ,  
А.И. КАБАЛИНСКИЙ

ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРИ  
ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РФ

В статье рассматриваются проблемы разработки методических подходов и практических инструментов к оценке комплексной эффективности и результативности реализации региональных программных документов, особое внимание уделяется вопросам выявления и оценки рисков, а также системе мер по их преодолению в практике регионального управления.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** *программно-целевой подход, региональная экономика, программные документы, инструменты оценки, внутренние и внешние риски, эффективность регионального управления.*

В современных условиях социально-экономического развития регионов отдельного внимания заслуживает задача комплексной оценки всех документов, одновременно реализуемых в регионе с использованием программно-целевых методов.

Такая работа предусматривает решение сложной и многомерной задачи, охватывающей практически все сегменты социально-экономической сферы региона. Должна быть методически и практически реализована возможность оценки различных по своей сущности (качественные и количественные) показателей, как в рамках каждого регионального программного документа в отдельности, так и комплексной результативности всех региональных программ. Усложняет работу необходимость методически обеспечить возможность оценки эффективности программных мероприятий на всех этапах их выполнения. Работа сложна вследствие большого объема входной и выходной информации [2].

Методически такая задача может быть решена путем исчисления интегрального показателя, учитыва-

## REGIONAL PROGRAMS IMPLEMENTATION: EVALUATION OF THE COMBINED EFFECTS

I.A. ROZHDESTVENSKAYA,  
A.I. KABALINSKY

This article deals with the issues of methodological approaches and practical tools for assessing the efficiency and effectiveness of the regional programs implementation, special attention is paid to the identification and assessment of the regional programs implementation risks, as well as the system of measures to overcome them in the practice of regional management.

**KEYWORDS:** *target-oriented approach, regional economics, regional programs, assessment tools, internal and external risks, the effectiveness of regional management.*

ющего суммарное влияние значительного числа факторов в сфере социально-экономического развития региона.

Укрупненная структура методики оценки комплексной эффективности и результативности реализации региональных программных документов может иметь следующую структуру.

1. Общие положения.
2. Основные термины.
3. Принципы построения и функционирования единой системы оценки эффективности и результативности программных документов региона.
4. Оценка эффективности и результативности программных документов региона:
  - 4.1. Исходные данные оценки эффективности и результативности программных документов региона.
  - 4.2. Анализируемые программные документы, интегральные и частные показатели их эффективности и результативности.
  - 4.3. Алгоритм получения интегральных оценок реализуемых в регионе программных документов.

5. Организация функционирования системы оценки эффективности и результативности программных документов региона.

5.1. Участники реализации государственных программных документов регионального уровня и их функции и взаимоотношения в рамках системы оценки.

5.2. Функционирование системы оценки на этапах подготовки, реализации и завершения реализации региональных программных документов.

5.2.1. Экспертиза проектов региональных программных документов.

5.2.2. Мониторинг реализации региональных программных документов.

5.2.3. Корректировка региональных программных документов.

5.2.4. Решение о завершении государственных программ.

6. Состав выходной информации единой системы оценки эффективности и результативности программных документов, реализуемых в регионе.

7. Заключительные положения.

Программно-целевое планирование находит все более широкое применение в региональной экономике. Масштабы использования программно-целевых методов в практике управления региональной экономикой можно оценить с помощью ряда прямых и косвенных показателей.

Оценке подлежат:

- финансовые аспекты применения методов программно-целевого планирования;
- количественные характеристики;
- характеристики нормативно-правового обеспечения и организационно-управленческие характеристики применения методов программно-целевого планирования;
- показатели прозрачности и информационной доступности применения программно-целевого планирования.

Финансовые аспекты внедрения ПЦМ полнее всего характеризуются показателем программной части регионального бюджета. В ряде регионов программный принцип формирования бюджета является доминирующим, а доля программной части приближается к 100%. Так, Москва с 2014 г. полностью перешла на программный принцип формирования бюджета, в Чувашии эта величина превышает 98%. Активно ведется данная работа в Брянской, Кировской, Омской, Пензенской и Тверской областях, республике Карелия [2].

Другой важной характеристикой финансовых аспектов программно-целевого планирования в регионах может стать показатель внебюджетного финансирования, привлекаемого для финансирования мероприятий, включенных в региональные программные документы.

Количественные характеристики включают показатели полноты реализации положений федерального законодательства в регионе и показатель сфер деятельности, охваченных программно-целевым планированием.

Первый показатель показывает все ли документы, отраженные в Федеральном законе «О стратегическом планировании в РФ» [3], разработаны и приняты в установленном порядке. Это относится к таким документам как:

- стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- государственные программы субъекта Российской Федерации;
- схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Показатель сфер деятельности, охваченных программно-целевым планированием, может быть выражен через число государственных программ и интегрированных в них подпрограмм, реализуемых в регионе [1].

Нормативно-правовые характеристики включают показатель числа нормативно-правовых актов в области планирования, принятых на региональном уровне. При этом при исчислении данной величины из нее должны быть исключены документы, не носящие принципиального характера и вносящие поправки в действующие документы.

Организационно-управленческие аспекты могут быть охарактеризованы наличием региональных методических документов, регламентирующих взаимодействие органов власти и управления в ходе разработки, реализации и корректировки мероприятий, включенных в региональные плановые документы. Кроме того, оценивается наличие межведомственных совещательных органов по координации хода реализации региональных программных документов.

Показатели информационной доступности и прозрачности характеризуют реализацию принципов «открытого правительства» относительно разработки и контроля за реализацией региональных программ.

К ним можно отнести наличие электронных ресурсов, посвященных вопросам разработки и реализации региональных программных документов, степень реализации на них принципов интерактивности, число

публикаций в прессе, посвященных вопросам регионального планирования. Также важной характеристикой может служить интенсивность общественного обсуждения документов регионального планирования.

Периодическая отчетность о реализации программных документов, разработанных и осуществляемых с использованием инструментов программно-целевого планирования, предусматривает ее соответствие ряду параметров и правил.

Отчет о реализации мероприятий соответствующего регионального программного документа, а также анализ полученного эффекта от них за установленный период готовится региональным органом, осуществляющим координирующие функции, и включает:

- результаты реализации мероприятий программного документа, за соответствующий период;
- показатели использования средств регионального бюджета за соответствующий период;
- прогнозные данные об ожидаемых результатах реализации мероприятий программного документа с учетом фактически достигнутых итогов осуществления мероприятий за анализируемый период с разбором, в необходимых случаях, причин невыполнения плановых ориентировок;
- описание хода дальнейшей реализации регионального программного документа, включая мероприятия по демпфированию возникающих угроз и рисков, обоснование вносимых корректировок, если в них возникает необходимость.

Если иное не установлено региональным законодательством, отчет согласовывается с региональными органами, ответственными за реализацию экономической политики и региональными финансовыми органами. Как правило, для анализа реализации финансовых показателей регионального программного документа в установленном порядке утверждаются специальные формы. Региональный орган исполнительной власти, ответственный за финансовую политику, анализирует отчетность по выполнению мероприятий программного документа за соответствующий период с точки зрения:

- соответствия утвержденной форме;
- точности заполнения форм;
- достоверности данных об исполнении расходов регионального бюджета.
- мобилизации запланированных средств из внебюджетных источников и их фактического использования.

Региональный орган, ответственный за экономическую политику, оценивает:

- соответствие отчетной документации утвержденной форме;
- точность заполнения форм;
- степень достижение индикаторов программного документа, установленных в виде натуральных показателей;

– эффективность реализации мероприятий программного документа;

– обоснованность рекомендаций по осуществлению мероприятий программного документа на следующий период.

В современных социально-экономических и политических реалиях особую актуальность приобретает проблема глубины анализа и качества инструментария для оценки рисков реализации различных программ и проектов. Следует отметить, что реализация программно-целевого подхода предусматривает адекватную оценку рисков при планировании и практической реализации региональных программных документов. Риски можно условно разбить на две группы.

Первая группа рисков связана с самой реализацией программных мероприятий. К ним можно отнести:

- недостатки организационного механизма и методов управления осуществлением программных мероприятий;
- отсутствие эффективного использования бюджетных ресурсов;
- перераспределение ресурсов без достаточного основания;
- низкая исполнительская дисциплина региональных органов государственной власти;
- отсутствие необходимого взаимодействия между органами исполнительной власти региона;
- недостаточное взаимодействие между государственными органами управления региона и инвесторами, вовлеченными в реализацию программных мероприятий.
- недостаточное научное, техническое и организационное обеспечение программных мероприятий.

Вторая группа рисков определяется внешними факторами. К ним можно отнести:

- опасность замедления темпов экономического развития на мировом и национальном уровне, инфляционные процессы, ухудшение доступа к кредитным ресурсам, в особенности долгосрочным, что может отрицательно воздействовать на размер инвестиционных ресурсов;
- недостаточная скорость корректировки законодательного и нормативно-правового регулирования, в особенности на слабо зависящем от региона национальном уровне;
- природные и техногенные катастрофы, которые способны вызвать существенные негативные изменения в природной среде, что оказывает негативное воздействие на условия регионального развития;
- риски снижения бюджетного финансирования программных мероприятий, связанные с сокращением налоговой базы на фоне невозможности замещения;
- риски социального характера, связанные с динамикой социально-политического развития на национальном и региональном уровнях.

Исходя из обозначенных рисков, а также того факта, что регионы практически лишены возможности непосредственного воздействия на риски внешнего характера, можно предложить некоторую систему мер регулирования и управления внутренними рисками. Представляется, что такая система мер, в первую очередь, должна охватывать следующие мероприятия:

- создание и внедрение действенной системы контроля реализации мероприятий программного документа, а также целевого использования средств регионального бюджета;
- осуществление периодической независимой оценки реализации мероприятий;
- подготовка кадрового резерва для органов управления с привлечением ресурсов профессионального кадрового консалтинга;
- информационная поддержка органов управления, осуществляющих координирующие функции, создание регламентов межведомственной координации программных мероприятий;
- формирование соответствующих современным требованиям стереотипов поведения и мотиваций, направленных на инновационное развитие, высокоэффективную и некоррупционную деятельность управленческого персонала;
- привлечение институтов гражданского общества для контроля хода выполнения программных мероприятий, открытость и прозрачность управленческой деятельности.

В свою очередь для демпфирования внешних рисков, на наш взгляд, могут и должны использоваться такие инструменты, как:

- развитие системы регионального стратегического планирования, соотнесение региональных программных документов с общегосударственной системой стратегического планирования;
- в необходимых случаях актуализация и уточнение программных мероприятий, адаптация механизма реализации программных мероприятий в соответствии с динамикой внутренней и внешней среды;
- оперативная корректировка программных документов для снижения воздействия негативных факторов на целевые показатели региональных программных документов;
- механизмы страхования финансовых рисков;
- разработка и реализация межрегиональных программ, как инструмента распределения рисков.

Таким образом, внедрение в действующий практический инструментарий управленческой деятельности системы мер регулирования и управления внутренними и внешними рисками, безусловно, поможет органам регионального управления заметно повысить эффективность реализации программно-целевого подхода в стратегическом планировании и управлении на региональном уровне.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. **Мазанова М.Б.** Программно-целевой метод управления социально-экономическим развитием регионов // Вестник РАЕН, 2013. № 7. С. 37–41.
2. **Ростанец В.Г.** Программно-целевые подходы в управлении городской экономикой // Учебное пособие «Экономика и организация управления крупным городом». М.: Издательский дом «Международного университета в Москве», 2014. С. 98–110.
3. Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» Правовая база Консультант+. Интернет версия, <http://base.consultant.ru>.

---

**Рождественская Ирина Андреевна**,  
д.э.н., профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление», Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

✉ 129301, г. Москва, ул. Касаткина, д. 17,  
тел.: +7 (499) 270-22-66, e-mail: irozhdestv@mail.ru

**Кабалинский Алексей Игоревич**,  
к.э.н., доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление», Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,

✉ 129301, г. Москва, ул. Касаткина, д. 17,  
тел.: +7 (499) 270-22-66, e-mail: aik22@yandex.ru