

pISSN 2073-1477
eISSN 2311-8733

Устойчивое развитие регионов

АНАЛИЗ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ НА МЕЗОУРОВНЕ

Борис Георгиевич ПРЕОБРАЖЕНСКИЙ

доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой экономики, финансов и менеджмента,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ (филиал РАНХиГС),
Воронеж, Российская Федерация
b.preb@bk.ru
<https://orcid.org/0000-0002-5776-5501>
SPIN-код: 6900-7243

История статьи:

Рег. № 219/2021
Получена 15.04.2021
Получена в
доработанном виде
20.05.2021
Одобрена 08.06.2021
Доступна онлайн
15.07.2021

УДК 33.332.1

JEL: O18, P51, R58

Ключевые слова:

государственная
программа,
мезоэкономика,
мониторинг,
эффективность,
оценка, регион

Аннотация

Предмет. Эффективность реализации государственных программ.

Цели. Анализ применения в сфере управления региональным развитием инструментария оценки эффективности реализации государственных программ, оценка предпочтительности использования определенных аналитических инструментов.

Методология. Использованы методы компаративного анализа, системный, логико-структурный и дескриптивный подходы.

Результаты. Систематизированы предпосылки проведения мониторинга реализации государственных программ. Выполнен контент-анализ методических подходов к оценке эффективности реализации государственных (региональных) программ и представлена интерпретация результатов их сравнения.

Выводы. Комплексная оценка качества управления реализацией программ должна соответствовать целям развития современной управленческой парадигмы; при оценке эффективности и результативности реализации программ необходимо учитывать особенности и свойства мезоэкономических систем. Корректировка траектории реализации программ предполагает учет принципа деривации при принятии превентивных решений на разных уровнях иерархии управления.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2021

Для цитирования: Преображенский Б.Г. Анализ инструментария оценки эффективности государственных программ развития на мезоуровне // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2021. – Т. 19, № 7. – С. 1204 – 1230.
<https://doi.org/10.24891/re.19.7.1204>

Введение

Необходимость устранения диспропорций в развитии региональных и субрегиональных территорий, обусловленных несогласованностью, несоответствием и противоречиями в использовании ресурсного

потенциала, связана с формированием комплекса регулятивных мер, учитывающих неоднородность как общее свойство развития территорий, с требованием реализации принципа управления на основе совместной компетенции региональной и муниципальной властей. Инструментами реализации совместной компетенции являются, по нашему убеждению, государственные (региональные) и субрегиональные программы, позволяющие обеспечить устойчивое экономическое развитие территорий, их конкурентоспособность и социальную идентичность, а также максимальное использование их ресурсного потенциала.

Обеспечение высокого качества управления требует эффективной организации процесса мониторинга на информационном, аналитическом и оценочном этапах для формирования релевантной информационной базы, что позволит более корректно осуществлять текущую оценку хода реализации государственных программ, формировать итоговую оценку эффективности их реализации и демпфировать проявление негативных процессных, структурных и функциональных отклонений. В этом аспекте полезно, на наш взгляд, рассмотреть предпосылки проведения мониторинга, дефиницию понятия «мониторинг» и анализ ряда применяемых в реальной практике управления методических подходов к оценке эффективности реализации государственных программ.

В современных условиях развития экономики проблема оценки эффективности и результативности государственных программ приобретает особую актуальность, поскольку в процессе оценивания выявляются каузальные (причинно-следственные) связи между результатами их реализации, функционалом программных мероприятий и качеством управления. Решение данной проблемы связано с дальнейшим совершенствованием инструментария оценки эффективности государственных программ и методологии его применения в региональной практике управления устойчивым развитием территории. Предпосылки для оценивания эффективности программ на этапах их реализации идентифицированы, в частности, в работах Е.Ю. Евстафьевой [1], Т.Н. Конченковой, С.А. Шанина¹, В.Н. Лексина, Б.Н. Порфирьева [2], В.Я. Любовного, И.Ф. Зайцева, А.Б. Воякиной², С.С. Шувалова [3] и др.

¹ Конченкова Т.Н., Шанин С.А. Проблемы реализации государственных программ: оценка и практика применения. В кн.: Проблемы и механизмы оценки эффективности системы государственного и муниципального управления: теория и практика. М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016. С. 138–140.

² Любовный В.Я., Зайцев И.Ф., Воякина А.Б. и др. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации. М.: Московский общественный научный фонд, 2000. 91 с.

Комплексная оценка эффективности реализации государственных программ на мезоуровне позволит оценить:

- результативность программ в количественном, финансовом и временном измерениях;
- функциональность программ в контексте достижения установленных целей, реализуемых адаптированным набором задач, определенных при разработке программных мероприятий;
- эффективность управленческих решений, принимаемых на основе агрегированной, достоверной и своевременной информации, получаемой в процессе мониторинга по ходу выполнения программ.

Методология исследования

Методологической базой исследования является сопоставительный и логико-структурный анализ подходов к оценке эффективности государственных (региональных) программ. Для получения системного и объективного представления об инструментарии оценки эффективности реализуемых на мезоуровне программ использован метод компаративных исследований (метод сравнения).

Интерпретация результатов сравнения анализируемых подходов к оцениванию программы основана на логико-структурном и дескриптивном подходе к анализу структурных компонентов и их функциональности.

Объективные предпосылки проведения мониторинга программ и принципы построения системы оценивания

Необходимость мониторинга государственных программ в ходе их реализации обусловлена следующими предпосылками:

- нехваткой качественной и достоверной информации, сопровождаемой искажением показателей оценки эффективности реализации программ;
- неопределенностью воздействия факторов внешней среды, требующих непрерывного отслеживания и учета;
- ростом объема несовершенной и частично асимметричной информации, приводящей к принятию ошибочных решений;

- отсутствием баланса межведомственных целей и интересов, связанного с поиском точки равновесия и, соответственно, с устранением рисков межведомственного характера;
- недостаточно высоким уровнем координации в сфере исполнительной деятельности при реализации программ;
- необходимостью постоянной актуализации нормативно-правового инструментария (своевременное внесение необходимых поправок и корректировок), применяемого в практике управления реализацией программ.

Очевидно, что негативные последствия сужают сферу принятия эффективных решений региональными органами власти и управления, а также снижается качество принимаемых решений из-за неполноты объектной базы мониторинга процесса реализации программ.

Мониторинг – это процесс регулярного, последовательного измерения и учета показателей (индикаторов) реализации программы и оценки ее результативности/эффективности, который обладает свойством таксономичности, поскольку в его основе лежат принципы систематизации, классификации, иерархичности и соотношения по значению разных объектов.

На основе индикаторов результативности определяется мера ответственности органов государственной власти за результаты реализации программ. Индикаторы должны обладать следующими характеристиками:

- релевантностью (соответствие целям и задачам программы);
- доступностью (простота интерпретации измеряемых значений);
- достоверностью (объективность и адекватность отражения изменений показателей в процессе реализации программы);
- уникальностью (однозначность определения значений в условиях ограниченных исходных данных).

В качестве инструмента анализа и управления программами можно применять метод управления результативностью, который на основе использования данных о результатах реализации государственных программ позволяет принимать информированные решения за счет формирования достоверной отчетности, ее адекватности и

транспарентности (прозрачности). В работе К. Морса, Р. Страйка, А.С. Пузанова [4] управление результативностью определяется как использование информации о результативности программы для совершенствования социально-экономической политики в данной сфере, распределения ресурсов и организации предоставления услуг.

Исходя из этих представлений считаем, что оценка реализации программ по различным целевым показателям (индикаторам) служит основанием для их дифференциации по определенным уровням (высокий, средний, низкий) и выражает степень достижения поставленных в программах целей развития подсистем региональной социально-экономической системы (подсистеме поставлена в соответствие отдельная программа). Предлагаемый автором статьи подход (гипотетический) к оценке (измерению) в формате определения значений показателя как «относительной дистанции» от прогнозируемого уровня основан на предположении, что каждый из целевых показателей адекватен структуре, уровню и приоритетам устойчивого социально-экономического развития региона.

Результаты оценки характеризуют уровень реализации программ и создают объективные предпосылки для сравнительного анализа фактического уровня их развития с прогнозируемым (эталонным). В этом контексте для каждой программы устанавливается набор целевых показателей P_{ij} , который характеризует степень достижения i -ой программой j -го параметра цели (уровня) развития. В соответствии с величиной значений этих показателей анализируемые программы характеризуются высоким, средним или низким уровнем реализации (по существу, эффективностью).

Показатель принимает одно из возможных значений на интервале (0; 1):
 $a_j < P_{ij} \leq 1$ – высокий уровень; $b_j < P_{ij} \leq a_j$ – средний уровень;
 $0 < P_{ij} \leq b_j$ – низкий уровень; $P_{ij} = 0$ – нулевой уровень.

Значения границ интервалов для разных уровней не являются в реальной практике строго определенными, поэтому, как правило, находятся в некоторой области значений: $0,8 \leq a_j \leq 0,95$, $0,5 \leq b_j \leq 0,8$. Обеспечение единства в измерении границ интервалов и установление более точных их значений может быть достигнуто при расчете по формулам:

$$a_j = 0,5 \left(\max P_{ij} + \frac{\sum_{j=1}^n P_{ij} \cdot V_{ij}}{\sum_{j=1}^n V_{ij}} \right),$$

$$b_j = 0,5 \left\{ \min P_{ij} + \frac{\sum_{j=1}^n P_{ij} \cdot V_{ij}}{\sum_{j=1}^n V_{ij}} \right\},$$

где P_{ij} – показатель уровня реализации i -ой программы по j -му параметру цели; n – количество анализируемых (измеряемых) параметров; V_{ij} – «вес» (весовой коэффициент)³, характеризующий максимальный вклад j -го параметра в уровень реализации i -ой программы,

$$\sum_{j=1}^n V_{ij} = 1.$$

Однако в реальной практике использование показателей (индикаторов) эффективности (уровня) реализации программ на основе предложенного автором подхода возможно лишь в условиях цифровизации управления и контроля в режиме реального времени за ходом выполнения программ регионального и муниципального уровней.

Заметим, что на уровне регионального управления формирование информационного ресурса, отражающего условия и вектор развития социально-экономических процессов, и определение состава показателей оценки их эффективности как информационно-аналитической платформы, необходимой для реализации мероприятий государственных программ региона, связано с созданием системы мониторинга.

На основе анализа теории и практики в области оценки эффективности реализации программ показано, что существуют альтернативные подходы к их оценке (измерению), предложенные российскими и зарубежными исследователями. В актуальной работе М.П. Афанасьева, Н.Н. Шаш [5] раскрыты принципы и критерии оценки эффективности государственных программ, применяемые в зарубежных странах.

Особый акцент в статье сделан на необходимости разработки и применения оценочных методов и процедур, позволяющих адекватно измерять результаты в ходе реализации программ, в то же время понимая, что трудно найти адекватные показатели для измерения, в частности, результативности. Принципы оценки эффективности бюджетных программ, предложенные в данной статье, целесообразны для факультативной оценки эффектов, полученных при реализации различных программ на разных уровнях.

³ Весовые коэффициенты вводятся для объективного (точного) определения вкладов в конечный результат.

К принципам построения продуктивной системы оценки (с нашим комментарием их контента) отнесены:

- принцип эффективности, предполагающий сравнительный (компаративный) анализ экономических и социальных эффектов от реализации программ по критерию максимизации;
- принцип последовательности, согласно которому оценка эффективности проводится на всех этапах (стадиях) жизненного цикла программы;
- принцип учета экстерналий/внешних эффектов (оценка с учетом мультипликативного, синергетического эффектов, а также внешней среды);
- принцип достаточности финансирования (оценка проводится в соответствии с уровнем и со сроками финансирования программных мероприятий, причем в условиях запаздывания по времени резко возрастают риски невыполнения программ);
- принцип комплексности (реализация государственной программы связана с решением комплекса социально-экономических задач);
- принцип учета фактора времени: оценка проводится с учетом того, что государственной программе имманентны временная ориентация и лимитированный горизонт, а также с учетом фактора последствий ее результатов, отдаленных во времени.

Полагаем, что в основе предлагаемого подхода к оценке эффективности реализации государственных программ должны лежать критерии аудита эффективности использования государственных расходов по факту (апостериори) финансирования и уровня реализации (исполнения) государственной функции управления (в контексте легитимности полномочий по расходованию финансовых средств, рациональности и обоснованности произведенных расходов). К критериям оценки эффективности программ следует, на наш взгляд, отнести экономичность, эффективность и результативность⁴.

Экономичность – мера использования ресурсов как отношение минимальных фактических затрат используемых ресурсов к нормативно установленным (планируемым).

⁴ Преображенский Б.Г. Трансфер аудита эффективности – необходимое условие развития государственного финансового контроля в России. В кн.: Государственный финансовый контроль: опыт, проблемы, перспективы развития: труды международной научно-практической конференции. Воронеж: Научная книга, 2006. С. 56–67.

Эффективность – степень соответствия полученных результатов целям и задачам программы или прогнозируемым эффектам как отношение результатов к затратам.

Результативность – степень реализации программных мероприятий с использованием минимального количества ресурсов и достижение запланированных результатов как отношение полученных (фактических) результатов к планируемым.

Продуктивность как дополнительный критерий оценки эффективности реализации государственной программы в управленческом аспекте рассмотрим в контексте следующей дефиниции – способность экономической системы производить полезную продукцию и мера реализации этой способности⁵. В рамках данного подхода это означает разработку и принятие решений (нематериальных продуктов), выполнение которых приводит к росту показателей (индикаторов) эффективности реализации программы при минимальных расходах финансовых ресурсов⁶.

Контент-анализ методик оценки эффективности реализации государственных программ и его результаты в компаративном аспекте

В фундаментальной работе «Оценка программ: методология и практика» [6] российские ученые А.И. Кузьмин и Н.А. Кошелева оценку представляют как функцию управления программой. Оценка как вид деятельности основана, по их утверждению, на сборе и анализе информации о ходе и результатах выполнения программы. В расширенном контексте оценивание сочетает в себе функции контроля и получения нового знания в разных пропорциях.

Аудит и оценка являются контрольными функциями, поскольку связаны с осуществлением сфокусированного и ответственного контроля за соблюдением законодательных, финансовых и управленческих правил, норм и процедур. В другом аспекте аудит определяется как инструмент управления и проверки выполнения нормативных требований, оценка – как изучение объекта управления (проверки)⁷ и обеспечение адекватности процессов управления реальной ситуации в контексте их результативности,

⁵ Большой экономический словарь. М.: Институт новой экономики, 1999. 1248 с.

⁶ Эффективность показывает, насколько продуктивно вложенные средства преобразованы в достигнутые результаты в количественном, качественном и временном измерениях.

⁷ Согласно Лимской декларации, объекты проверок должны отбираться на основе заданной модели.

эффективности, согласованности, целесообразности, устойчивости и экономичности.

Согласно Лимской декларации о руководящих принципах финансового контроля, принятой в 1977 г. IX Конгрессом международной организации высших органов финансового контроля⁸, контроль является неотъемлемой частью системы регулирования, которая должна вскрывать отклонения от принятых стандартов и нарушения принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии.

В работе Н.Ю. Терентьевой [7] предложен нетривиальный методический подход к оценке результативности программы с использованием двух групп оценок:

- для предварительной оценки качества программ на основе триады критериев (соответствие требованиям к разработке программ; индикативность (измеримость) результатов программы; оценка финансовой эффективности и обеспеченности программных мероприятий);
- для стоимостной оценки результативности бюджетных расходов по программе на основе отклонений фактических объемов финансирования от плановых.

В первом формате проводится ранжирование критериев по балльным оценкам, во втором – расчет показателей риска невыполнения программ. Особый интерес представляют коэффициенты равномерности (точнее, по нашему мнению, неравномерности) финансирования программы по годам ($K_{год}^{факт}$) и риска недофинансирования программы (K_p), рассчитываемые по формулам:

$$K_{год}^{факт} = \left| \frac{1}{T} - d_t^{факт} \right| ,$$

$$K_p = 1 - K_{тек}^n ,$$

где T – срок реализации программы.

⁸ Лимская декларация руководящих принципов контроля.
URL: <http://www.ksp.mos.ru/documents/deklaratsii/>

Если объем финансирования программы принят за единицу, то доля равномерного финансирования $d_t^{рав} = \frac{1}{T}$, фактического – $d_t^{фак} = \frac{\Phi_t^{фак}}{\Phi_t^{плн}}$, где

$\Phi_t^{плн}$ – плановое финансирование программы в t -м году; коэффициент

$K_{тек}^n = \frac{\Phi_t^{фак}}{\Phi_t^{плн}}$ отражает динамику финансирования за год.

Полученные коэффициенты риска невыполнения программы используются для оценки ее результативности и принятия, в случае высоких рисков, превентивных решений.

Для оценки (измерения) достигнутых результатов, финансовых средств, использованных в ходе реализации программы, и степени влияния на социально-экономические показатели развития применяются количественные и качественные показатели (индикаторы). В работе, выполненной в рамках российско-канадской программы, представлены шесть критериев, используемых при выборе индикаторов: обоснованность, надежность, чувствительность, простота, полезность, доступность⁹.

Показатели оценки эффектов от реализации программ подразделяются, как указано в данной работе, на показатели прямого эффекта (результат от реализации программы), перераспределенного эффекта (воздействие программы на сопряженные сферы деятельности), полного эффекта (сумма прямого и перераспределенного эффектов).

Оценка и анализ результатов реализации государственных программ, выполненные с учетом прямых и косвенных эффектов, будут неполноценны, если не учтены следующие характерные особенности функционирования мезосистем:

- сложность каузальных (причинно-следственных) связей факторов внешней среды, воздействия которых на развитие региона не всегда очевидны;
- частичная неопределенность и неоднородность процессов функционирования (поведения) подсистем;
- реально существующий конфликт цели и интересов в управлении реализацией подпрограмм;

⁹ Жуковский А.И., Васильев С.В., Штрейс Д.С. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ: (на основе канадского опыта): учебно-методическое пособие. Оттава; Москва; Великий Новгород, 2006. 175 с.

- сложность оценки ожидаемых (прогнозируемых) негативных (побочных) эффектов и рисков в процессах реализации программы развития мезосистем.

Мы поддерживаем позицию Н.Н. Лычкиной о необходимости учета особенностей самоорганизационного потенциала региональных систем¹⁰.

Следует также учесть специфику мезоэкономического управления региональным развитием, обусловленную имманентными в силу их генезиса особенностями мезоэкономических систем. В работе Б.Г. Преображенского, М.В. Глушковой, Д.Н. Лихачевой [8] представлены такие особенности, как:

- наличие конфликта интересов акторов, вызванных противоречиями в оценке приоритетов экономического развития;
- неразвитость механизмов и форм взаимодействия публичной власти и частного бизнеса;
- постоянное нахождение в условиях непрерывной трансформации субъектов хозяйствования, создающее «турбулентность» в экономической среде, которая разрушает сложившуюся конфигурацию связей, отношений, норм, правил, ценностей, преимуществ.

В статье А.Е. Лапина, Н.Н. Ломовцевой, В.А. Илехменева [9] на основе анализа американской практики применения системы оценки эффективности реализации государственных программ и ее апробирования (на примере оценки региональной программы) предложено использование в отечественной практике комплексной системы рейтинговой оценки PART (Program Assessment Rating Tool). Особенность данной системы – разработка с учетом специфики оцениваемой программы перечня вопросов, сгруппированных в четыре сегмента:

- цели (обоснованность) и «конструкция» (структура) программы, удельный вес сегмента в итоговой оценке $w=0,2$;
- качество стратегического планирования по степени достижения целей, $w=0,1$;

¹⁰ Лычкина Н.Н. Компьютерное моделирование социально-экономического развития регионов в системах поддержки принятия решений. В кн.: Материалы III Международной конференции «Идентификация систем и задачи управления» SICPRO'04. М.: Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, 2004. С. 1009–1022.

- уровень управления программой (финансовый менеджмент и качество),
 $w=0,2$;
- достигнутые результаты выполнения программы (соответствие целям),
 $w=0,5$.

При оценке ответов экспертов на вопросы первых трех сегментов используется «бинарный» подход: «да» – оценка равна $1 \cdot w = w$; «нет» – $0 \cdot w = 0$, где w – удельный вес вопроса.

При оценке вопроса четвертого сегмента выставляется балльная оценка по шкале значений от 0 до 1.

Интегральная (итоговая) рейтинговая оценка эффективности программы рассчитывается по формуле:

$$R = 0,2 \left(\sum_{i=1}^k r_i w_i \right) + 0,1 \left(\sum_{i=1}^l r_i w_i \right) + 0,2 \left(\sum_{i=1}^m r_i w_i \right) + 0,5 \left(\sum_{i=1}^n r_i w_i \right) ,$$

где k, l, m, n – количество вопросов в соответствующих сегментах; r_i – балльная оценка ответа эксперта на i -й вопрос; w_i – «вес» (весовой коэффициент) i -го вопроса внутри сегмента. Количественное значение R переводится в одну из качественных оценок программы типа «эффективная», «относительно эффективная», «удовлетворительная» и т.д.

Рассмотренная система экспертного оценивания эффективности реализуемых программ отличается простотой и несложностью расчетов и может применяться как на этапе оценки итоговых результатов, так и на промежуточных этапах. Однако американская система рейтинговой оценки ориентирована преимущественно на предложение, а не на спрос. Использование информации о результатах не сфокусировано на удовлетворении потребностей в перспективе, то есть реализуется следование принципу «здесь и сейчас».

Дальше всех, с точки зрения методологии оценивания; адаптации и трансферта в российскую практику метода PART продвинулся А.М. Марголин [10] в обосновании целесообразности применения усовершенствованного им метода оценки эффективности реализации государственных программ. Считая абсолютно объективными и обоснованными результаты критического анализа метода PART и Методики оценки эффективности реализации государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», нельзя согласиться с выводом о том, что количество рассматриваемых областей

оценки может быть без ущерба для содержания сокращено. Имеется в виду наличие у большинства вопросов из областей «цели и структура программы» и «стратегическое планирование» тесной смысловой корреляции, поэтому первая из двух областей может быть аннулирована. Однако, несмотря на привлечение автором для экспликации принципа разумной достаточности, не следует торопиться с выводом, поскольку, на наш взгляд, при морфологическом анализе контента экспертных вопросов по структуре программы мы находим аргументы в пользу сохранения «квартета» областей (сегментов) метода PART.

Во-первых, структура программы – это, прежде всего, состав и пропорции внутренних (имманентных) связей целевых показателей (индикаторов) программы, выделенных в соответствии с логикой алгоритма пошаговой их реализации, исключающей точки бифуркации. Частичное дублирование вопросов устраняется простым сокращением их количества.

Вместе с тем, структура программы с позиции типологии множества стандартных решений характеризуется постоянством структуры связей этих решений, опосредующих программные задачи. В силу неединственности условий развития связей их структура постоянно меняется во времени, поэтому необходим жесткий контроль хода реализации программы в формате выполнения ее задач.

Во-вторых, целевые показатели (индикаторы) подпрограмм различаются по величине «веса», например по удельному весу финансовых затрат в общем их объеме, планируемых для реализации программы. Возможное невыполнение одного из целевых показателей (индикаторов) с наибольшим «весом» может привести к резкому снижению показателей эффективности реализации программы в целом.

В-третьих, несоблюдение структурных пропорций приводит к снижению качества управления программой. В частности, согласование определенных (планируемых) финансовых пропорций во времени (сроки финансирования) и пространстве возможных окончательных решений (предельно допустимые сроки (горизонты) и объемы финансирования) должно учитывать то, что затраты ресурсов (инвестиции) в начальный период оцениваются выше, чем вложения в отдаленные сроки, поэтому в качестве базового значения индикатора принимается фактическое его значение на начало отчетного периода.

Особое значение приобретают временные оценки целей и вариантов траекторий их достижения в контексте сопоставления затрат и полученных

результатов в ходе реализации программ. Структура программы должна отличаться внутренне связанной последовательностью этапов реализации подпрограмм (решением программных задач), которые различаются по временному горизонту, содержанию ресурсных компонентов и уровням управления. Соответственно, для каждого временного горизонта и уровня управления должны быть сформированы адекватные им комплексы показателей (индикаторов).

В работе [5] указывается, что разработка логической структуры программы является элементом эффективной государственной программы, важность которого несомненна. Это вывод подтверждает, по нашему мнению, авторскую и других исследователей позицию относительно учета структурного аспекта при оценке эффективности реализации программ. Исходя из этих соображений структурные аспекты программ не должны подвергаться элиминации. Таким образом, «мейнстримом» в оценке эффективности реализации государственных программ можно считать адаптированный к реальной практике управления развитием региона метод PART.

Экспертиза отчетов о ходе исполнения государственных программ позволяет использовать, как показано И.В. Туляновой¹¹, интегральную оценку R эффективности реализации программ с применением весовых коэффициентов целевых индикаторов, определяемую по формуле:

$$R = \frac{I_{\phi}}{V_{\text{фин}}} ,$$

где I_{ϕ} – интегральная оценка результативности реализации государственной программы; $V_{\text{фин}}$ – уровень финансового обеспечения государственной программы;

$$I_{\phi} = \sum_{i=1}^n i_j ,$$

где i_j – показатель оценки выполнения j -го целевого индикатора;
 n – количество j -х индикаторов программы;

$$i_j = i_j \cdot k_j ,$$

¹¹ Тулянова И.В. Оценка эффективности государственных программ: проблемы и перспективы // Финконтроль. 2017. № 4. С. 25–28. URL: <http://rufincontrol.ru/article/332551/>

где i_j – индекс результативности целевого индикатора за отчетный период; k_j – весовой коэффициент, присвоенный целевому индикатору;

$$i_j = \left(\frac{I_{fj} - I_{bj}}{I_{pj} - I_{bj}} \right) \cdot 100\% ,$$

где I_{fj} – фактическое значение j -го индикатора; I_{bj} – базовое (фактическое значение на начало отчетного периода); I_{pj} – плановое значение индикатора.

Вместе с тем следует иметь в виду, что низкое качество целеполагания характерно для значений целевых показателей результативности программ.

Уровень финансового обеспечения программы за отчетный период $V_{фин}$ определяется по формуле:

$$V_{фин} = \left(\frac{V_f}{V_p} \right) \cdot 100\% ,$$

где V_f – фактические затраты на реализацию программы; V_p – запланированный объем финансирования программы.

При $R \geq 0,8$ реализация программы эффективна, при $0,5 \leq R \leq 0,8$ – недостаточно эффективна, при $R \leq 0,5$ – неэффективна.

В работе Т.К. Гомановой [11] рассмотрены особенности оценки эффективности государственных программ на основе компаративного анализа методик оценки, применяемых в трех субъектах Российской Федерации, и их апробации на примере программ Республики Алтай. Однако при анализе формул расчета интегральной оценки эффективности программы по методикам Ханты-Мансийского автономного округа и Республики Ингушетия не дано обоснование значений весовых коэффициентов.

В рамках программы ООН в качестве инструмента оценки эффективности социально-экономических программ разработан индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП), принятый как система показателей для интегративной оценки качества жизни. Некоторые исследователи, в частности Е.А. Жолудев [12], предлагают использовать ИРЧП для оценки эффективности программ регионального развития, что, на наш взгляд, приемлемо лишь для недиверсифицированной оценки.

Оценивание эффективности мезоэкономических программ, как следует из известных в научной литературе подходов, является аналитической процедурой по измерению прямых эффектов, результативности и последствий реализации программ с учетом спилловер-эффектов, вызванных влиянием «сопутствующих» корпоративных проектов и программ.

Предложения

Применение инструментария оценки эффективности государственных программ связано с необходимостью проведения амбициозной с точки зрения региональных интересов политики контроля отклонений в ходе реализации программ с учетом содержания, сроков, ресурсов и локализации мероприятий.

При оценке результативности программ количественная оценка не должна быть предпочтительнее качественной, поскольку, как утверждает Ф. Джойс, это порождает тенденцию к мониторингу деятельности, а не к оценке ее результатов¹². При этом процесс сопоставления прескриптивных показателей результативности в контексте достижения поставленных целей с фактически достигнутыми значениями должен сопровождаться формированием абсолютных и относительных отклонений. Проведение адресной оценки программ предполагает выбор ограниченного их количества для первоочередного контроля исходя из высокоприоритетных целей реализации этих программ по величине вклада в развитие региональной экономики.

Заметим, что дифференцированная оценка результатов управления реализацией программ затруднена, если вклад в эти результаты обеспечен несколькими программами¹³. Активное использование менеджментом программ информации об их результативности при принятии управленческих решений может быть достигнуто, если механизм оценивания будет встроен в систему управления программами¹⁴.

Комплексную оценку качества управления реализацией государственных программ необходимо, по нашему мнению, проводить в соответствии с целями развития современной управленческой парадигмы:

¹² Джойс Ф. Информированное бюджетирование в США: эволюционный подход // Бюджет. 2014. № 1. С. 84–91.

¹³ Имеются в виду программы, реализация которых поддерживает экономическое равновесие в региональной системе хозяйствования.

¹⁴ Зарубежный опыт региональных целевых программ.
URL: https://vuzlit.ru/800458/zarubezhnyy_opyt_regionalnyh_tselevyh_programm

- инвестиции в человеческий капитал – развитие профессиональных компетенций менеджеров программ;
- конкурентное привлечение ресурсов – расширенное использование частного капитала в реализации государственных программ;
- повышение качества финансового менеджмента – распределение ресурсов и управление ими должны быть нацелены на достижение запрограммированных результатов;
- повышение качества предоставления услуг (в digital-формате) – применение информационных технологий;
- повышение качества информации о результативности, то есть принятие эффективных управленческих решений на основе мониторинга программы как процесса непрерывного измерения и учета результатов в ходе ее реализации.

В функционально-технологическом аспекте управления реализацией государственных программ при оценке эффективности и результативности следует учитывать такие объективные свойства и особенности региональной экономической системы, как:

- альтернативность развития, характеризуемая множеством допустимых вариантов;
- гетерогенный характер связей и ограничений, их прямое воздействие на альтернативы развития на последующих стадиях жизненного цикла программ;
- инерционность развития, обусловленная «запаздыванием», то есть наличием временных лагов (задержек) в ресурсном обеспечении, например, программных мероприятий;
- функциональная и технологическая неоднородность воспроизводственных процессов, обусловленная различиями в функциональности их субъектов, продолжительности технологических циклов, структуре ресурсного обеспечения;
- сложность и многомерность структуры системы, обусловленная неравномерностью распределения связей и разным уровнем их интенсивности;

- стохастичность процессов, связанных с динамикой природно-экологической среды и ее воздействием на устойчивое и безопасное развитие системы;
- дискретность и скачкообразность изменений параметров системы, вызываемых технологическими, организационными и управленческими нововведениями, требованиями комплементарности (пространственное соответствие локальных структур) и ограничениями по ресурсоемкости.

На основании систематизированной и объективной информации о важнейших результатах реализации программ, полученной в системе мониторинга (*рис. 1*), принимаются решения о возможности изменения финансового обеспечения программ с учетом фактически достигнутых значений целевых показателей, о внесении улучшений в программы в процессе их реализации. Именно введение системы мониторинга позволяет обеспечить:

- раннее выявление и принятие активных мер по устранению недостатков;
- своевременное выявление объективной потребности в ресурсах;
- определение наиболее эффективных альтернатив по распределению и использованию ресурсов;
- организацию регулярного обмена информацией;
- мотивирование исполнителей для достижения поставленных целей.

Вовлеченность исполнителей непосредственно в процессы реализации миссии, целей и задач программ исключает возможность их оппортунистического поведения, особенно в случае необходимости нововведений. В целом результаты оценки отличаются инвариантностью и высокой степенью воздействия на решения органов исполнительной и законодательной власти в сфере государственной социально-экономической политики, осуществляемой в программном формате.

Необходимая корректировка траектории реализации программ не может осуществляться (для большинства случаев ее отклонений от заданных показателей) быстро и эффективно путем принятия решений в режиме реального времени в силу жестких требований к сопряженности и сбалансированности перехода от одного этапа реализации программных мероприятий к другому. Более того, в силу кумулятивного накопления соответствующих негативных эффектов, вызванных запаздыванием в

принятии решений, происходит опасное «резервирование» решений по устранению таких эффектов.

Таким образом, возникает задача принятия оперативных корректирующих решений, осуществление которых не приводило бы к дестабилизации краткосрочных процессов реализации мероприятий и деструкции структуры программ и которые были бы эффективными с точки зрения целей и критериев реализации программ. Решение этой задачи предполагает принятие решений по «упреждающей» корректировке хода реализации программ как на разных уровнях иерархии управления, так и на одном уровне.

Возможны два подхода к решению данной задачи. Первый основан на предположении, что корректировка может быть достигнута путем редукции (декомпозиции) заданного множества локальных показателей и выбора основных регулируемых показателей хода реализации программ. Второй исходит из применения принципа композиции как комбинации локальных показателей, сформированной по критерию оптимальности непосредственно в процессе реализации программ.

Основным препятствием на пути этого решения является слабая формализуемость процессов реализации, носящих в отдельных случаях стохастический характер, поэтому прямое использование нормативного подхода является нежелательным. Более предпочтительным является дескриптивный подход, позволяющий выявить существующие тенденции в реальных процессах с учетом изменений внешних условий.

В качестве инструментария реализации разноуровневых стратегий развития программа может представлять собой, на наш взгляд, гипотетическую модель симбиоза нормативной (прескриптивной) и дескриптивной моделей; в подтверждение этой гипотезы укажем на их целевую сущность. Нормативная модель показывает, как должен происходить процесс (в нашем случае процесс формирования программы), и демонстрирует наиболее эффективную (по С. Оптнеру) траекторию достижения цели (показатели эффективности реализации программы).

В отличие от нормативной, дескриптивная модель описывает, как в реальных условиях происходит процесс (ход реализации программы и качество управления в контексте определения экстремума функции потерь связаны с принятием решений, минимизирующих финансовые риски). Полагаем, что использование в практике разработки и реализации программ процесса принятия решений на основе принципа интеграции в

моделировании повысит их эффективность как инструментов стратегии развития социально-экономических систем.

Заключение

Сравнение подходов к оценке эффективности государственных программ не выявляет существенных преимуществ одних перед другими, так как точность расчетов, выполненных на основе экспертной информации, подвержена воздействию субъективных факторов, а также зависит от достоверности эмпирических данных и сложности их получения. Более предпочтительным подходом к оцениванию является применение альтернативных вариантов в зависимости от методических особенностей региональных практик определения оценок.

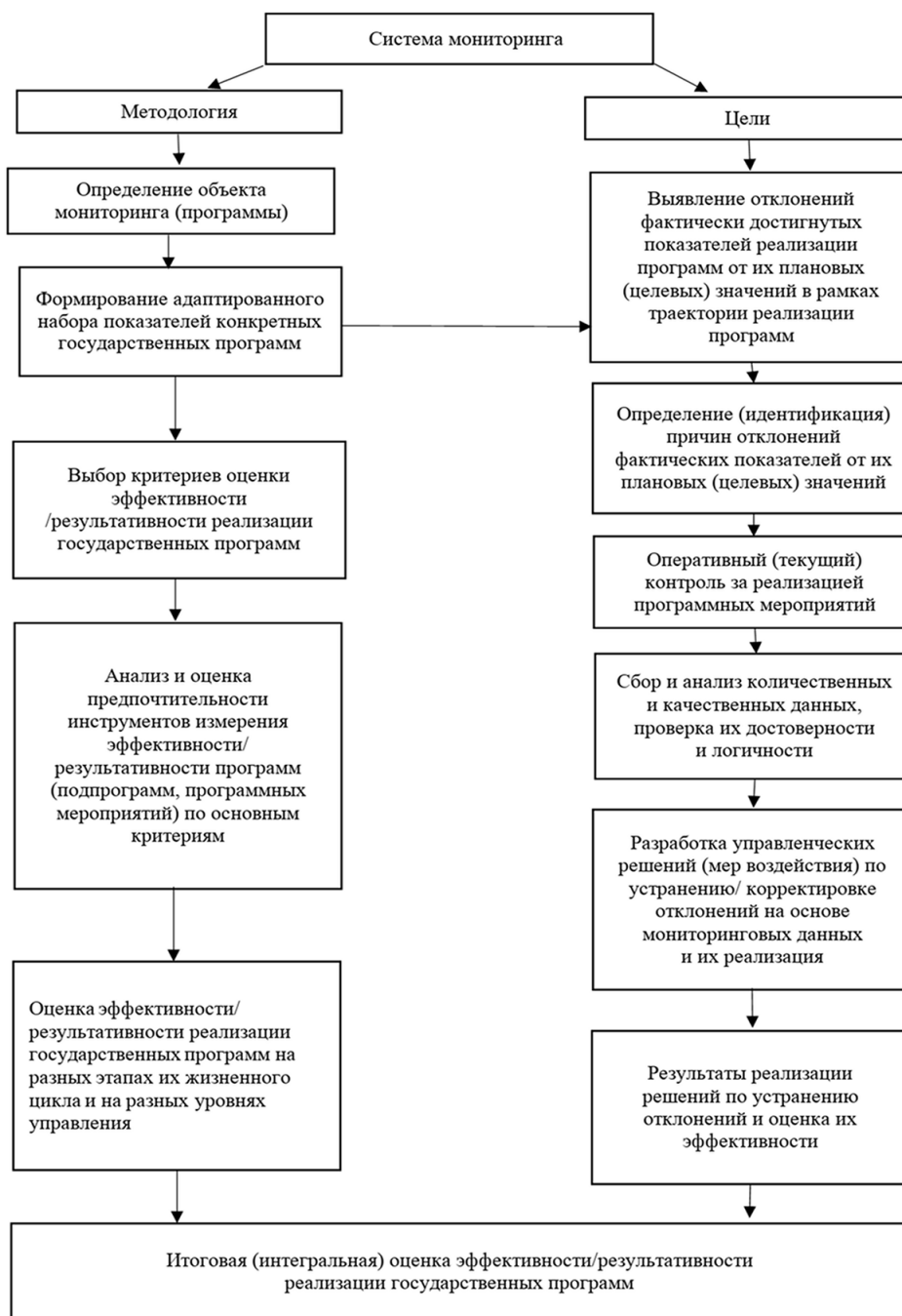
Отметим, что мониторинг и оценка эффективности реализации государственной программы обеспечивают обратную связь в формате представления значений показателей (индикаторов) результатов с учетом объема ресурсов, выделенных на реализацию программы. Следовательно, обратная связь как функция отклонения (рассогласования) фактических (текущих) значений показателей от перспективных является инструментом управления реализацией программы при неполной информации, придающим программе свойство адаптивности к изменениям внутренних и внешних условий в ходе ее выполнения.

Рисунок 1

Алгоритмическая схема системы мониторинга

Figure 1

An algorithmic scheme of monitoring system



Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Список литературы

1. *Евстафьева Е.Ю.* Анализ государственных целевых программ на региональном уровне с помощью оценочных критериев // *Интеллект. Инновации. Инвестиции*. 2012. № 2. С. 193–198.
URL: http://intellekt-izdanie.osu.ru/arch/2012_2.pdf
2. *Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н.* Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России // *Проблемы прогнозирования*. 2016. № 4. С. 81–94.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-rezultativnosti-gosudarstvennyh-programm-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-regionov-rossii/viewer>
3. *Шувалов С.С.* Оценка эффективности федеральных целевых программ: опыт США. В кн.: *Проблемы информационной экономики. Стратегия инновационного развития российской экономики: сборник научных трудов*. М.: Либроком, 2008. С. 151–168.
4. *Морс К., Страйк Р., Пузанов А.С.* Эффективные решения в экономике переходного периода: аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики. М.: Институт экономики города, 2007. 448 с.
5. *Афанасьев М.П., Шаш Н.Н.* Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2013. № 3. С. 48–69.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instrumentariy-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennyh-programm/viewer>
6. Оценка программ: методология и практика: монография / Под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Престо-РК, 2009. 396 с.
7. *Терентьева Н.Ю.* Подходы к оценке целевых программ, направленных на решение проблем социально-экономического развития региона // *Известия Иркутской государственной экономической академии*. 2010. № 5. С. 106–109. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/podhody-k-otsenke-tselevykh-programm-napravlennykh-na-reshenie-problem-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-regiona/viewer>
8. *Преображенский Б.Г., Глушкова М.В., Лихачева Д.Н.* Системная парадигма формирования мезоэкономической политики развития

(на примере субъекта Федерации) // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2016. № 3. С. 19–38.
URL: https://swsu.ru/izvestiya/serieconom/archiv/3_2016.pdf

9. *Лапин А.Е., Ломовцева Н.Н., Илехменев В.А.* Оценка эффективности реализации государственных программ (американская и российская практика) // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2013. № 7. С. 80–86. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-realizatsii-gosudarstvennyh-programm-amerikanskaya-i-rossiyskaya-praktika/viewer>
10. *Марголин А.М.* Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 6. С. 54–81. URL: <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-6-54-81>
11. *Гоманова Т.К.* Региональные особенности оценки эффективности государственных программ: финансовый аспект // Вопросы управления. 2018. № 6. С. 52–59. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnye-osobennosti-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennyh-programm-finansovyy-aspekt/viewer>
12. *Жолудев Е.А.* Исследование эффективности программы регионального развития Курской области // Известия Юго-Западного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2016. № 3. С. 231–239. URL: https://swsu.ru/izvestiya/serieconom/archiv/3_2016.pdf

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

pISSN 2073-1477
eISSN 2311-8733

Sustainable Development of Regions

AN ANALYSIS OF TOOLS TO ASSESS THE EFFECTIVENESS OF GOVERNMENT DEVELOPMENT PROGRAMMES AT THE MESO-LEVEL

Boris G. PREOBRAZHENSKII

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA),
Voronezh Branch,
Voronezh, Russian Federation
b.preb@bk.ru
<https://orcid.org/0000-0002-5776-5501>

Article history:

Article No. 219/2021
Received 15 Apr 2021
Received in revised
form 20 May 2021
Accepted 8 June 2021
Available online
15 July 2021

JEL classification:

O18, P51, R58

Keywords: national
programme,
mesoeconomics,
monitoring, efficiency,
evaluation

Abstract

Subject. This article analyzes the effectiveness of government-sponsored schemes.

Objectives. The article aims to analyze the use of tools to assess the effectiveness of public programmes in the management of regional development and assess the preference for the use of certain analytical tools.

Methods. For the study, I used a comparative analysis, and the systems, logical and structural, and descriptive approaches.

Results. The article classifies the prerequisites for monitoring the implementation of public programmes, performs a content analysis of methodological approaches to assessing the effectiveness of State (regional) programmes, and presents an interpretation of the results of their comparison.

Conclusions. A comprehensive assessment of the quality of programme implementation management should correspond to the development goals of the modern management paradigm; when evaluating the effectiveness and efficiency of programme implementation, it is necessary to take into account the individual nature of meso-economic systems. Adjusting the trajectory of programme implementation involves taking into account the principle of derivation when making preventive decisions at different levels of the management hierarchy.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2021

Please cite this article as: Preobrazhenskii B.G. An Analysis of Tools to Assess the Effectiveness of Government Development Programmes at the Meso-Level. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2021, vol. 19, iss. 7, pp. 1204–1230.
<https://doi.org/10.24891/re.19.7.1204>

References

1. Evstaf'eva E.Yu. [State purpose-oriented programme analysis at the region level by evaluation criteria]. *Intellekt. Innovatsii. Investitsii = Intellect*.

Innovation. Investments, 2012, no. 2, pp. 193–198.

URL: http://intellekt-izdanie.osu.ru/arch/2012_2.pdf (In Russ.)

2. Leksin V.N., Porfir'ev B.N. [Evaluation of the effectiveness of government programmes of socioeconomic development of the regions of Russia]. *Problemy prognozirovaniya = Studies on Russian Economic Development*, 2016, no. 4, pp. 81–94.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-rezultativnosti-gosudarstvennyh-programm-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-regionov-rossii/viewer> (In Russ.)
3. Shuvalov S.S. *Otsenka effektivnosti federal'nykh tselevykh programm: opyt SShA. V kn.: Problemy informatsionnoi ekonomiki. Strategiya innovatsionnogo razvitiya rossiiskoi ekonomiki: sbornik nauchnykh trudov* [Assessing the effectiveness of federal targeted programmes: The U.S. experience. In: The problems of the information economy. Strategy for the innovative development of the Russian economy: a collection of scientific works]. Moscow, Librokom Publ., 2008, pp. 151–168.
4. Morse C., Struyk R., Puzanov A.S. *Effektivnye resheniya v ekonomike perekhodnogo perioda: analiticheskie instrumenty razrabotki i realizatsii sotsial'no-ekonomicheskoi politiki* [Effective solutions in the transition economy: Analytical tools for development and implementation of socioeconomic policies]. Moscow, Institute for Urban Economics Publ., 2007, 448 p.
5. Afanas'ev M.P., Shash N.N. [Assessment methodologies of the State-funded programme efficiency]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2013, no. 3, pp. 48–69.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instrumentariy-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennyh-programm/viewer> (In Russ.)
6. Kuz'min A.I., O'Sullivan R., Kosheleva N.A. (Eds). *Otsenka programm: metodologiya i praktika: monografiya* [Evaluation of programmes: methodology and practice: a monograph]. Moscow, Presto-RK Publ., 2009, 396 p.
7. Terent'eva N.Yu. [Approaches to assessment of target programs for solving problems of region's socio-economic development]. *Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2010, no. 5, pp. 106–109.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/podhody-k-otsenke-tselevykh>

programm-napravlenykh-na-reshenie-problem-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-regiona/viewer (In Russ.)

8. Preobrazhenskii B.G., Glushkova M.V., Likhacheva D.N. [System paradigm of formation of mesoeconomic policy of development (on the example of the territorial subject of the Federation)]. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Sotsiologiya. Menedzhment = Proceedings of Southwest State University. Series: Economy. Sociology. Management*, 2016, no. 3, pp. 19–38. URL: https://swsu.ru/izvestiya/serieconom/archiv/3_2016.pdf (In Russ.)
9. Lapin A.E., Lomovtseva N.N., Ilekhnenev V.A. [Evaluation of the State programs (American and Russian practice)]. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya. Politologiya. Ekonomika. Informatika = Belgorod State University Scientific Bulletin, Economics, Information, Technologies*, 2013, no. 7, pp. 80–86.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-realizatsii-gosudarstvennykh-programm-amerikanskaya-i-rossiyskaya-praktika/viewer> (In Russ.)
10. Margolin A.M. [Why government program evaluation methodologies require improvement]. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*, 2018, vol. 13, no. 6, pp. 54–81. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-6-54-81>
11. Gomanova T.K. [Regional peculiarities of estimation of effectiveness of state programs: the financial aspect]. *Voprosy upravleniya = Management Issues*, 2018, no. 6, pp. 52–59.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnye-osobennosti-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennykh-programm-finansovyy-aspekt/viewer> (In Russ.)
12. Zholudev E.A. [Research of efficiency the programme regional development of Kursk Region]. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Sotsiologiya. Menedzhment = Proceedings of Southwest State University. Series: Economy. Sociology. Management*, 2016, no. 3, pp. 231–239.
URL: https://swsu.ru/izvestiya/serieconom/archiv/3_2016.pdf (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.