



www.volsu.ru

DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu3.2016.3.4>

УДК 338.2

ББК 65.050.14

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ¹

Владимир Викторович Курченков

Доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственного и муниципального управления,
Волгоградский государственный университет
kurchenkov@mail.ru, keprid@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Татьяна Валерьевна Коробкина

Кандидат экономических наук, доцент,
начальник сводного отдела департамента стратегического прогнозирования,
Комитет экономики Волгоградской области
korTV@mail.ru
ул. Новороссийская, 15, 400066 г. Волгоград, Российская Федерация

Татьяна Николаевна Калмыкова

Кандидат экономических наук, доцент кафедры информационных систем в экономике,
Российский государственный экономический университет им. Г.В. Плеханова
kalmikova.tn@sbservis.ru
пер. Стремянный, 36, 117997 г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. В статье раскрываются особенности реализации региональных и муниципальных целевых программ. Определяются преимущества использования программно-целевого метода в стратегическом управлении территорией. Выявляется место программно-целевого метода в структуре территориального стратегического планирования. Раскрывается структура региональных и муниципальных целевых программ по целям, объектам, используемым методам и инструментам, емкости ресурсной базы. Предлагаются пути оптимизации структур региональных и муниципальных программ. Выделяются основные критерии и показатели оценки результативности и эффективности региональных целевых программ в рамках концепции устойчивого социально-экономического развития региона. Выделяются основные группы показателей эффективности муниципальных программ, выявляется степень их реле-

вантности для оценки потенциала устойчивого развития территории. Проводится расчет относительных показателей, отражающих динамику эффективности целевых программ в зависимости от динамики их количества в текущем году на территории региона. Предлагаются пути повышения эффективности региональных и муниципальных целевых программ посредством их эшелонирования и периодам реализации, обеспечивающим их преемственность в достижении комплексного эффекта. Даются рекомендации органам региональной власти и управления по повышению эффективности реализации основных региональных и муниципальных целевых программ в краткосрочном и долгосрочном периодах.

Ключевые слова: регион, муниципальное образование, региональное и муниципальное управление, стратегическое планирование, региональные целевые программы, муниципальные целевые программы, эффективность региональных целевых программ.

Введение

В современных условиях программно-целевой метод управления на региональном и муниципальном уровнях приобретает все большую актуальность. Как показала практика, этот метод эффективен и для решения отдельных задач регионального и муниципального развития, и для формирования комплексной стратегии устойчивого развития региона в целом в долгосрочном периоде [8; 9].

Эффективность применения программно-целевого метода обуславливается его способностью мобилизовать ресурсы для решения таких проблем, которые выходят за рамки текущего или стратегического планирования развития региона или муниципального образования. Отличительными особенностями этого метода являются: концентрация ресурсов на решении конкретных задач; точная определенность сроков достижения поставленных целей; измеримость ожидаемых результатов; концентрация ответственности основных исполнителей программ перед органами региональной и федеральной власти [1; 3; 7].

Основные преимущества программно-целевого метода регионального и муниципального управления регионами могут проявляться в таких направлениях, как региональная социальная политика, развитие территорий, экологическая политика, развитие и поддержка предпринимательства и др. [2; 6]. Важным преимуществом данного метода является возможность обеспечения комплексного устойчивого развития региона или муниципального образования в долгосрочной перспекти-

ве благодаря использованию эффектов диверсификации и интеграции целей устойчивого территориального развития.

Сегодня в большинстве регионов России получили широкое распространение региональные целевые программы, которые позволили в последнее время получить серьезные результаты в социальной сфере и сфере жилищного и дорожного строительства, в сфере ЖКХ. Действительно, практика использования программно-целевого метода стратегического управления показывает устойчивую тенденцию роста количества различных региональных целевых программ. В частности, в Волгоградской области на сегодняшний день реализуется 30 областных целевых программ.

Однако не все областные целевые программы реализуются с одинаковой степенью эффективности, не достигают необходимого результата. Для этого существует достаточно много причин. В частности, не всегда формирование долгосрочных целевых программ исходит из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения; не всегда ресурсная база оказывается достаточной для достижения поставленных целей; не всегда используются адекватные ситуации методы и инструменты реализации региональных целевых программ; и наконец, отсутствует на сегодняшний день единая методика оценки эффективности региональных целевых программ, дающая возможность проводить сравнительный анализ эффективности и результативности использования бюджетных средств.

Методология формирования системы оценки эффективности и результативности региональных и муниципальных целевых программ

Как известно, эффективность региональных и муниципальных программ обуславливается соблюдением ряда принципов:

- формирование долгосрочных целевых программ исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения;

- установление для долгосрочных целевых программ, как правило, измеримых результатов двух типов: конечных результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей, и непосредственных, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг, прогнозируемых при заданных внешних условиях;

- охват долгосрочными целевыми программами всех сфер деятельности органов исполнительной власти и бюджетных ассигнований, большая доля которых находится в их распоряжении, других материальных ресурсов;

- интеграция инструментов: регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных, контрольных) и финансовых – бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых, валютных;

- проведение регулярной оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ с возможностью их корректировки, а также установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ [2; 7; 9].

Однако на практике эти принципы не всегда исполняются, и не всегда имеется возможность оценить эффективность программ. Также сложность оценки эффективности региональных целевых программ обуславливается большим их разнообразием на территории региона. Действительно, основные региональные целевые программы различаются как по целям и направлениям реализации, так и по срокам. Соответственно, это требует различных критериев оценки их эффективности.

Вместе с этим на сегодняшний день уже существует ряд подходов для оценки эффективности реализации региональных целевых

программ. В частности, чаще всего оценка проводится на основании сравнения плановых показателей достижения, заявленных в программе целей, с фактическими. Возможная шкала оценки эффективности целевых программ может выглядеть следующим образом (см. табл. 1).

Также нужно отметить, что в указанной выше методике речь идет скорее не об эффективности, а о результативности целевых программ. А это, конечно же, разные показатели.

В действительности есть существенное различие между понятиями эффективности и результативности [4; 5]. В самом общем виде эффективность понимается как относительный показатель и всегда отражает соотношение конкретного целевого показателя к уровню затрат. В этом состоит отличие эффективности от эффекта, как абсолютного показателя достижения той или иной цели. При этом эффективность может быть как экономической, так и социальной в зависимости от поставленных целей, однако в любом случае она будет отражать отношение значений целевых показателей к затратам на их достижение. Что касается результативности, которая тоже является относительным показателем и отличается от результата, то она отражает степень или уровень достижения изначально поставленных целей. Управление муниципальным образованием будет считаться результативным, если поставленные цели в большинстве своем будут достигнуты.

Поэтому, на наш взгляд, для оценки региональных целевых программ необходимо в равной степени использовать как показатели эффективности, так и показатели результативности, с последующим определением интегрального показателя (см. рисунок).

В рамках предлагаемой методики указанные критерии должны быть интегрированы в интегральный показатель результативности и эффективности для последующего сравнительного анализа программ по направлениям и приоритетам реализации, который может быть рассчитан по формуле:

$$\Delta I = K_1 \Delta R + K_2 \Delta E, \quad (1)$$

где ΔI – интегральный показатель (индекс) результативности и эффективности; ΔR , ΔE – фактические

Шкала качественной оценки эффективности региональных целевых программ

Ранг вклада программы в стратегию региона	Степень достижения ключевых показателей, %	Оценка полученных результатов	Возможные управленческие решения
Высокий	80–100	Высокая	Рекомендовать полное финансирование целевой программы. Необходимо завершение начатых мероприятий
	60–79	Хорошая	Рекомендовать сохранить прежний уровень финансирования
	30–59	Удовлетворительная	Необходимо обоснование финансирования
	0–29	Неудовлетворительная	Необходимость завершения начатых мероприятий при высокой степени обоснованности запрашиваемых объемов бюджетных средств
Средний	80–100	Высокая	Рекомендовать полное финансирование целевой программы с возможностью пересмотра некоторых целевых показателей
	60–79	Хорошая	Рекомендовать сохранить прежний уровень финансирования при условии ее доработки
	30–59	Удовлетворительная	Провести доработку целевой программы с временным приостановлением финансирования расходов
	0–29	Неудовлетворительная	Прекращение финансирования
Низкий	80–100	Высокая	Рекомендовать полное финансирование целевой программы с возможностью пересмотра некоторых целевых показателей
	60–79	Хорошая	Рекомендовать полное финансирование целевой программы с возможностью пересмотра некоторых целевых показателей
	30–59	Удовлетворительная	Высокая степень обоснованности продолжения финансирования целевой программы
	0–29	Неудовлетворительная	Досрочное прекращение целевой программы

Примечание. Составлено авторами.

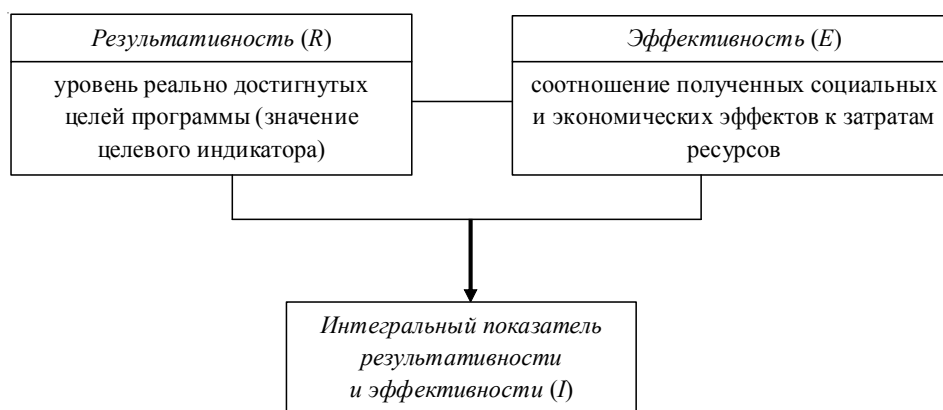


Рисунок. Система критериев оценки результативности и эффективности региональных целевых программ

Примечание. Составлено авторами.

показатели результативности и эффективности и адаптивности реализованных программ (в полном объеме или частично) за исследуемый период времени; K_1, K_2 – корреляционные коэффициенты, отражающие весовое значение каждого показателя в структуре интегрального показателя (индекса).

На основании соотношения этих показателей региональные целевые программы в

Волгоградской области могут быть агрегированы в три группы по значению интегрального показателя результативности и эффективности (см. табл. 2).

Как видно из данных таблицы 2, из 30 областных целевых программ, действующих на территории Волгоградской области в указанный период, большинство имеют достаточно

**Матрица распределения региональных целевых программ Волгоградской области
в 2011–2015 гг. по значению интегрального показателя
результативности и эффективности**

№ п/п	Виды целевых программ по срокам реализации	Значение интегрального показателя результативности и эффективности целевых программ		
		высокий	средний	низкий
1	Краткосрочные целевые программы	2	3	4
2	Среднесрочные целевые программы	1	4	5
3	Долгосрочные целевые программы	3	1	7

Примечание. Составлено авторами.

низкий уровень эффективности и результативности, что объясняется следующими причинами: как правило, инициатором постановки региональной проблемы являются органы государственной власти, что не стимулирует инициативу заинтересованных лиц и исполнителей программы; используется слабая аналитическая проработка состояния экономики регионов, что приводит к нечеткости при определении основных интересов участников; недостаточное финансирование мероприятий целевых программ; слабый контроль выполнения программных мер.

В качестве основной следует выделить проблему недостаточного финансирования программ, приводящую не только к нерентабельной и убыточной реализации проектов, омертвлению уже вложенных финансовых ресурсов, но и к увеличению остроты проблемных ситуаций, на разрешение которых ориентированы данные программы.

Заключение

Таким образом, программно-целевое управление представляет собой один из эффективных методов стратегического управления как на уровне региона, так и на уровне муниципального образования. Региональные и муниципальные целевые программы решают сегодня важные задачи развития в социальной сфере, в сфере жилищного и дорожного строительства, образования, здравоохранения и др. Благодаря таким их преимуществам, как краткосрочность, конкретность задачи, на решение которой направлены программные меры, изме-

римость результатов, а также высокая мотивация основных исполнителей к достижению целей, удается в последнее время достигнуть серьезных результатов. Важным преимуществом данного подхода является возможность его использования для реализации основных приоритетов устойчивого развития территории в долгосрочной перспективе.

Однако большое внимание необходимо уделять вопросам эффективности реализации региональных и муниципальных целевых программ. В этой связи необходим комплексный подход к оценке эффективности, разработке таких критериев, которые учитывали бы все особенности реализации конкретной программы. Система критериев должна учитывать, с одной стороны, направленность программы (экономика, социальная сфера, развитие инфраструктуры и др.), а с другой – период реализации программы (долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные). Целесообразно производить оценку уровня реализации региональных и муниципальных целевых программ по таким критериям, как результативность и эффективность. Оптимальным для этого может служить интегральный показатель эффективности и результативности, который позволяет, с одной стороны, оценить степень достижения поставленных в программах целей, а с другой стороны, уровень бюджетных затрат на их достижение.

В заключение необходимо отметить, что степень устойчивости региона будет возрастать при переходе к программно-целевым методам управления регионом и муниципалитетом, а также бюджетированию, ориентиро-

ванному на результат. При этом необходимо способствовать разработке адекватных критериев оценки эффективности региональных и муниципальных целевых программ.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Исследование проведено при финансовой поддержке в форме гранта РГНФ и Администрации Волгоградской области: проект № 15-12-34002 «Повышение результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гловацкая, Н. Г. Эффективность целевых программ в области земельных отношений / Н. Г. Гловацкая, С. В. Козлова // *Экономические науки*. – 2007. – № 12 (37). – С. 12–16.
2. Золотарева, И. А. Программно-целевая ориентация государственной поддержки в регионе / И. А. Золотарева // *Экономические науки*. – 2009. – № 3 (52). – С. 20–22.
3. Идзиев, Г. И. Использование программно-целевого метода при формировании промышленной политики Республики Дагестан / Г. И. Идзиев // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2011. – № 24 (207). – С. 22–27.
4. Кочкаров, Р. А. Ключевые показатели эффективности и результативности целевых программ / Р. А. Кочкаров // *Качество. Инновации. Образование*. – 2012. – № 5. – С. 117–123.
5. Курченков, В. В. Об основных подходах к формированию наукоемкой экономики в современной России / В. В. Курченков, В. Г. Дейнега // *Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса*. – 2013. – № 2 (23). – С. 40–45.
6. Курченков, В. В. Уровень и качество жизни на Юге России: тенденции и перспективы / В. В. Курченков, И. В. Митрофанова // *Финансы и кредит*. – 2006. – № 27 (231). – С. 57–65.
7. Лепихина, Т. Л. Целевое программирование как элемент регионального планирования / Т. Л. Лепихина, Ю. В. Карпович // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2011. – № 9. – С. 5–10.
8. Модернизация экономики Юга России: проблемы, приоритеты, проекты / О. В. Иншаков, С. А. Коробов, В. В. Курченков [и др.]. – М. : Наука, 2008. – 303 с.
9. Рисин, И. Е. Программно-целевое управление развитием муниципального образования

/ И. Е. Рисин, О. Ф. Шахов. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 2007. – 99 с.

REFERENCES

1. Glovatskaya N.G., Kozlova S.V. Effektivnost tselevykh programm v oblasti zemelnykh otnosheniy [The Effectiveness of Target Programs in the Sphere of Land Relations]. *Ekonomicheskie nauki*, 2007, no. 12 (37), pp. 12-16.
2. Zolotareva I.A. Programmno-tselevaya orientatsiya gosudarstvennoy podderzhki v regione [Program-Target Orientation of State Support in the Region]. *Ekonomicheskie nauki*, 2009, no. 3 (52), pp. 20-22.
3. Idziev G.I. Ispolzovanie programmno-tselevogo metoda pri formirovanii promyshlennoy politiki Respubliki Dagestan [The Use of Program-Target Method in the Formation of Dagestan's Industrial Policy]. *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika*, 2011, no. 24 (207), pp. 22-27.
4. Kochkarov R.A. Klyuchevye pokazateli effektivnosti i rezultativnosti tselevykh programm [Key Indicators of Efficiency and Effectiveness of Target Programs]. *Kachestvo. Innovatsii. Obrazovanie*, 2012, no. 5, pp. 117-123.
5. Kurchenkov V.V., Deynega V.G. Ob osnovnykh podkhodakh k formirovaniyu naukoemkoy ekonomiki v sovremennoy Rossii [On Basic Approaches to Knowledge-Based Economy in Modern Russia]. *Biznes. Obrazovanie. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa*, 2013, no. 2 (23), pp. 40-45.
6. Kurchenkov V.V., Mitrofanova I.V. Uroven i kachestvo zhizni na Yuge Rossii: tendentsii i perspektivy [The Level and Quality of Life in the South of Russia: Tendencies and Prospects]. *Finansy i kredit*, 2006, no. 27 (231), pp. 57-65.
7. Lepikhina T.L., Karpovich Yu.V. Tselevoe programmirovaniye kak element regionalnogo planirovaniya [Target Programming as Part of Regional Planning]. *Regionalnaya ekonomika: teoriya i praktika*, 2011, no. 9, pp. 5-10.
8. Inshakov O.V., Korobov S.A., Kurchenkov V.V., et al. *Modernizatsiya ekonomiki Yuga Rossii: problemy, priority, proekty* [The Modernization of South Russia's Economy: Problems, Priorities, Projects]. Moscow, Nauka Publ., 2008. 303 p.
9. Risin I.E., Shakhov O.F. *Programmno-tselevoe upravleniye razvitiem munitsipalnogo obrazovaniya* [Program-Oriented Management of the Municipality Development]. Voronezh, Izd-vo VGU, 2007. 99 p.

**EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE IMPLEMENTATION
OF REGIONAL AND MUNICIPAL TARGET PROGRAMS****Vladimir Viktorovich Kurchenkov**

Doctor of Economic Sciences, Professor,
Head of Department of State and Municipal Management,
Volgograd State University
kurchenkov@mail.ru, keprid@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Tatyana Valeryevna Korobkina

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Head of General Department of Strategic Forecasting Branch,
Committee of Economics of the Volgograd Region
korTV@mail.ru
Novorossiyskaya St., 15, 400066 Volgograd, Russian Federation

Tatyana Nikolaevna Kalmykova

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Department of Information Systems in Economics,
Russian State University of Economics named after G.V. Plekhanov
kalmikova.tn@sbservis.ru
Streymanny lane, 36, 117997 Moscow, Russian Federation

Abstract. The article reveals the peculiarities of the implementation of regional and municipal target programs. The authors define benefits of using program-target method in the strategic management area; identify the place of program-target method in the structure of territorial strategic planning; reveal the objectives, targets, methods, tools and resource base of the regional and municipal programs. The authors propose the ways of optimizing the structures of regional and municipal programs; single out the main criteria and indicators for evaluating the effectiveness and efficiency of regional programs in the framework of sustainable socio-economic development of the region. Main performance indicators of municipal programs are pointed out, and the extent of their relevance for the evaluation of sustainable development potential of the territory is revealed. The authors carry out the calculation of relative indicators that reflect the dynamics of the effectiveness of target programs, depending on the dynamics of their number in the current year in the region. The ways to improve the effectiveness of regional and municipal target programs by their separation and periods of implementation, ensuring their continuity in the achievement of an integrated effect are proposed. The recommendations of the regional bodies of power and administration to improve the effectiveness of the implementation of major regional and municipal target programs in the short and long term are given.

Key words: region, municipality, regional and municipal management, strategic planning, regional target programs, municipal target programs, effectiveness of regional target programs.