

A.L. Klochkova, O.B. Chernenko

METHOD OF TARGET RANKING BASED ON A PRIORI INFORMATION AS KEY ELEMENT OF ASSESSING STATE PROGRAMS EFFICIENCY

Alexandra Klochkova – senior teacher, the Department of Criminal and Correctional Law, Rostov State University of Economics, Rostov-on-Don; **e-mail: klochkova_alexa86@mail.ru.**

Olga Chernenko – Professor, the Department of State Municipal Administration and Economic Security, Rostov State University of Economics, Doctor of Economics, Rostov-on-Don; **e-mail: obch2911@yandex.ru.**

We look at the issues of determining the effectiveness of state programs implementation both at federal and regional levels. Using the research results, we substantiate the relevance of the unified method of assessing the effectiveness of state programs relying on target ranking based on a priori information. The application of the method in question will not only determine the effectiveness and efficiency of program activities and programs, but also serve as a mechanism for interpreting unachieved objects and indicators.

Keywords: region; development; government programs; special program approach; efficiency; effectiveness; target indicators; criteria.

А.Л. Клочкова, О. Б. Черненко

МЕТОД УПОРЯДОЧИВАНИЯ ЦЕЛЕЙ НА ОСНОВЕ АПРИОРНОЙ ИНФОРМАЦИИ КАК КЛЮЧЕВОЙ ЭЛЕМЕНТ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Александра Леонидовна Клочкова – старший преподаватель кафедры уголовного и уголовно-исправительного права, Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), г. Ростов-на-Дону; **e-mail: klochkova_alexa86@mail.ru.**

Ольга Борисовна Черненко – профессор кафедры государственного, муниципального управления и экономической безопасности, Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), доктор экономических наук, г. Ростов-на-Дону; **e-mail: obch2911@yandex.ru.**

В статье рассматриваются вопросы определения эффективности реализации государственных программ как на федеральном, так и на региональном уровне. По результатам исследований обоснована актуальность использования унифицированного метода оценки эффективности государственных программ, основу которого представляет упорядочивание целей на основе априорной информации. Использование данного метода позволит не только определить эффективность и результативность программных мероприятий и программ в целом, но и послужит механизмом интерпретации недостигнутых показателей и индикаторов.

Ключевые слова: регион; развитие; государственные программы; программно-целевой подход; эффективность; результативность; целевые индикаторы; критерии.

Использование программно-целевого подхода при формировании региональных государственных программ предполагает определение уровня достижения стратегических показателей, определенных в программных документах, а также повы-

шение эффективности расходования бюджетных средств, в связи с чем государственные программы любого уровня представляют собой один из рычагов государственной политики в области социально-экономического развития.

Важность реализации приоритетных направлений государственной политики и повышения стратегической значимости программных документов, особенно на региональном уровне, обуславливает необходимость разработки единого механизма определения эффективности программных мероприятий и программ в целом, поскольку в настоящее время не существует метода, который позволяет оценить вклад именно государственных программ субъектов РФ в повышение уровня их социально-экономического развития.

Исследования вопросов эффективности программных документов проводили многие ученые, среди которых Н.Ф. Аляутдинов, С.В. Барулин, А.И. Галкин, Д.В. Гашко, О.А. Давыдова, Е.И. Добролюбова, О.Т. Ергунова, В.С. Кусмарцева, О.А. Кирпичёва, А.В. Кожевников, Д.С. Львов, Д.Г. Мюллер, С.В. Никифорова, В.В. Новожилов, Л. Падилья Сароса, И.А. Парамонов, А.А. Пержу (Абрамова), Ю.А. Перминова, С.А. Пономарева, Е.А. Потапкина, И.И. Савельев, З.Р. Сагитова, Т.Н. Сильвестрова, Е.А. Степанова, Р.И. Ушаков, К.О. Тархановский, Т.С. Хачатурова, М.Е. Чичелов, Е.И. Шаюк, С.В. Шманев, Е.В. Ялунери др.

Взгляды экономистов по основным моментам определения эффективности реализации программ во многом разнятся. Некоторые из них делают акцент на использовании динамических рядов для определения изменения показателей и целевых индикаторов на протяжении сроков реализации государственной программы. Определенное число авторов используют относительные показатели, в основном отношение затрат бюджета к полученному результату (Л. Падилья Сароса и М.Е. Чичелов, Т.Н. Сильвестрова). Интересен подход к определению эффективности государственных программ Тархановского, основная идея которого исходит из того, что эффективность бюджетных средств

должна определяться в увязке результатов и необходимых для их получения расходов, то есть на этапе формирования самих программных документов, и выделение бюджетных средств на их исполнение уже должно производиться с учетом планируемого эффекта.

В статье 34 Бюджетного Кодекса прописан принцип эффективности, согласно которому данный принцип реализуется при достижении наилучших результатов «с использованием наименьшего объема средств и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств» [1]. То есть Бюджетный кодекс разделяет «экономность (экономичность)» и «результативность». Согласно положениям указанной статьи экономность отличается от результативности уровнем достижения плановых показателей (результатов): экономность заключается в достижении плановых показателей при наименьшем использовании бюджетных средств, а результативность – достижение наилучшего результата (превышение планового значения) с использованием определенной суммы бюджетных средств.

В Федеральном законе от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [2] не сформулировано определение эффективности, а прописан принцип эффективности и результативности, который предполагает достижение определенных в программных документах целей и достижение результатов с наименьшими затратами ресурсов. В данном контексте интерпретируется и определение показателя «результат» – качественные и количественные индикаторы, которые позволяют определить соответствие фактически достигнутых состояний экономики и социальной сферы плановым их значениям, отраженным в программных документах.

Минэкономразвития РФ разработаны Методические указания, которые регулируют процессы разработки и реализации государственных программ. Этот документ содержит также методику оценки эффективности государственных про-

грамм. Данная методика является рекомендательной [3]. Это означает, что в принципе не предусмотрен и законодательно не закреплён единый порядок оценки эффективности. Согласно указанным рекомендациям, ответственный исполнитель и соисполнитель государственных программ и программных мероприятий имеет право независимо разрабатывать и использовать собственную, обоснованную на этапе разработки программных документов, методику оценки.

Таким образом, российский законодательно-нормативный и научный терминологический аппараты избыточно используют понятиями «эффективность» «экономичность» и «результативность», поскольку каждый из исследователей интерпретирует эти термины в отношении государственных программ исходя из различных критериев. Однако в основном эффективность государственных программ рассматривается с точки зрения использования бюджетных средств.

Если рассматривать практический аспект определения эффективности государственных программ на региональном уровне, то можно отметить, что в субъектах РФ используют два основных подхода: определение эффективности с использованием Методических рекомендаций Минфина РФ и применение уникальных показателей или критериев оценивания. В ЮФО в основном всеми субъектами используется методика, рекомендованная Минфином. Данная методика предусматривает следующие направления оценки эффективности как самих государственных программ, так и входящих в нее мероприятий:

- степень достижения целей и решения задач государственной программы;
- уровень реализации целей и задач, входящих в государственную программу основных элементов: подпрограмм и федеральных целевых программ;
- степень выполнения ведомственных целевых программ и общих мероприятий федеральных целевых программ, а также оценка уровня достижения ожидаемых показателей и количественных индикаторов их реализации;

- степень превышения или экономии затрат на реализацию как отдельных мероприятий, так и в целом государственной программы по сравнению с целевым ориентиром;

- расчет и анализ эффективности финансирования государственных программ из всех источников финансирования [3].

Несмотря на то, что все субъекты РФ, входящие в ЮФО, используют для оценки эффективности государственных программ эти рекомендованные Минфином РФ направления, разночтения наблюдаются уже на этапе их формулировки. Так, некоторыми субъектами ЮФО объединены направления оценки уровня достижения целей и задач государственной программы и подпрограмм (Астраханская и Ростовская область), остальными субъектами эти направления предусмотрены как отдельные.

Это же относится и к оценке степени реализации мероприятий. Одними субъектами используются индикаторы и показатели для отдельной оценки эффективности реализации подпрограмм, программ и ведомственных целевых программ (Республика Адыгея, Ростовская и Волгоградская область, Краснодарский край и город Севастополь).

Другие субъекты предусматривают оценку эффективности реализации мероприятий государственных программ в целом, без учета подпрограмм и ведомственных целевых программ (Астраханская область, Республика Калмыкия и Крым).

В Астраханской области наряду с основными направлениями исследуется «качество управления государственной программой» [4].

Показатели и методы оценивания степени реализации направлений эффективности программ в целом и программных мероприятий также определяются каждым субъектом ЮФО и утверждаются в региональных Методических рекомендациях. Так, для оценки достижения целей и решения задач государственной программы используют следующие показатели (табл. 1).

Таким образом, данные, представленные в табл. 1, показали, что по одному и

Таблица 1

**Показатели оценки эффективности государственных программ по направлению
«Степень достижения целей и решения задач государственной программы»**

Субъект РФ	Показатели оценивания	Варианты оценивания (критерии)
Республика Адыгея	Удельный вес реализованных в отчетном году мероприятий от общего количества предусмотренных в государственной программе (без учета частично реализованных мероприятий)	80% и выше
		50% и выше, но менее 80%
	Удельный вес реализованных мероприятий от общего количества предусмотренных в государственной программе за весь период ее реализации (без учета частично реализованных мероприятий)	20% и выше, но менее 50%
		менее 20%
Республика Калмыкия	Уровень соответствия целевому показателю, который считается эффективным при положительном значении тренда	$ИПП = \frac{ЗИ_{факт}}{ЗИ_{план} \times V_j}$
	Уровень соответствия целевому показателю, который считается эффективным при отрицательном значении тренда	$ИПП = \frac{ЗИ_{план}}{ЗИ_{факт} \times V_j}$
Краснодарский край	Уровень соответствия целевому показателю, который считается эффективным при положительном значении тренда	$СД_{ГП/ПЗ} = \frac{ЗП_{ГП/ПФ}}{ЗП_{ГП/П}}$
	Уровень соответствия целевому показателю, который считается эффективным при отрицательном значении тренда	$СД_{ГП/ПЗ} = \frac{ЗП_{ГП/П}}{ЗП_{ГП/ПФ}}$
	Степень достижения целей и решения задач государственной программы	$СР_{ГП} = \sum_j^k \frac{СД_{ГП/ПЗ}}{K_{ГП/П}}$
Республика Крым и Севастополь	Уровень соответствия целевому показателю, который считается эффективным при положительном значении тренда	$СП_i = \frac{П_{ФАКТ}}{П_{ПЛАН}}$
	Уровень соответствия целевому показателю, который считается эффективным при отрицательном значении тренда	$СП_i = \frac{П_{ПЛАН}}{П_{ФАКТ}}$
		от 40 до 80
		менее 40
	Количественное выражение фактического значения уровня достижения целей и задач программы в отношении к показателям достижения целей и задач, сформулированных в государственной программе (в %)	не освоены
		100
Уровень выполнения мероприятий государственной программы за отчетный год (в %)	от 80 до 100	
	от 40 до 80	
	менее 40	
Ростовская область	Степень достижения целей и задач государственной программы, подпрограмм государственной программы по показателю, положительная динамика которого увеличивает эффективность	от 80 до 100
		от 50 до 80
	Степень достижения целей и задач государственной программы, подпрограмм государственной программы по показателю, отрицательная динамика которого снижает эффективность	менее 50
Волгоградская область	Уровень соответствия целевому показателю, который считается эффективным при положительном значении тренда	$СД_{П/П} = \frac{ЗП_{П/П_ф}}{ЗП_{П/П}}$
	Уровень соответствия целевому показателю, который считается эффективным при отрицательном значении тренда	$СД_{П/П} = \frac{ЗП_{П/П}}{ЗП_{П/П_ф}}$

Источник: [сост. авторами].

тому же направлению практически в каждом субъекте ЮФО разработана система показателей, отличающаяся по тем или иным критериям. Кроме того, большинство субъектов используют коэффициентный подход (Краснодарский край, Республика Калмыкия, Республика Крым и город Севастополь, Ростовская и Волгоградская области), Республика Адыгея – интегральный подход на основе весовых коэффициентов значений оценки критериев в баллах, Астраханская область – рейтинговая система градации на основе балльных оценок критериев по значениям весовых коэффициентов.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что использование типовой методики определения эффективности государственных программ имеет ряд недостатков. Во-первых, поскольку она носит рекомендательный характер, каждый субъект РФ вправе использовать разные показатели, демонстрирующие результаты реализации программ.

Во-вторых, типовая методика не содержит целевых ориентиров и количественных показателей для оценки индикаторов, значения которых меньше запланированных. Также методикой не предусмотрена оценка влияния факторов, которые оказали отрицательное воздействие на уровень результативности реализации государственной программы или отдельного мероприятия.

В-третьих, типовая методика не предназначена для учета незапланированных результатов (затрат) как отдельных мероприятий, так и в целом программы. Возникновение незапланированных затрат маловероятно, поскольку спецификой бюджетного финансирования обусловлено следующее: изменения в расходах бюджета не приводят к изменениям затрат по государственной программе.

В-четвертых, шкала оценивания позволяет считать умеренно эффективной программу, интегральная оценка которой в диапазоне 0,5–0,8 (50%–80%). Оценка должна быть более дифференцированной с учетом показателей по мероприятиям программ и подпрограмм (с точки зрения

выполнены – не выполнены).

Согласно принципам эффективности и результативности, продекларированным Бюджетным кодексом и нормативными актами, регулирующими стратегическое планирование в РФ, оценка эффективности должна учитывать степень использования предусмотренных государственных программами ресурсов и затрат.

В этой связи представляется возможным предусмотреть оценку эффективности государственных программ на уровне четырех групп показателей:

- технологические (уровень реализации целей и задач государственной программы (h_1), целевых показателей (h_2);

- управленческие (качество управления государственной программой (h_3), количественное соответствие фактически реализованных мероприятий подпрограмм, ведомственных целевых программ и основных мероприятий, включенных в государственную программу плановым индикаторам и показателям (h_4);

- экономические (уровень финансового обеспечения государственной программы (h_5), степень соответствия запланированному уровню затрат (h_6), эффективности использования финансовых ресурсов (h_7);

- социальные (повышение уровня жизни населения (h_8), рост доходов на душу населения (h_9), продолжительности жизни (h_{10}), снижение безработицы (h_{11}) и т.д.)¹.

При оценке эффективности государственной программы необходимо выделение частных показателей достигаемых целей социально-экономического развития региона в рамках основных направлений оценки. Набор показателей должен достаточно полно характеризовать разные стороны реализации государственной программы субъекта РФ.

Принципиально важным является упорядочивание целей на основе априорной информации. Для этого цели должны быть ранжированы по признаку аналитической зависимости весовых коэффициентов от рангов (чем меньше ранг целей, тем

¹ Обозначения показателей присвоены автором.

больше коэффициент). Обозначим весовой коэффициент w_i и ранг цели государственной программы – r_i . Весовой коэффициент в зависимости от рангов целей рассчитывается по формуле 1 [5].

$$w_i(\bar{r}_i) = w_1 + \frac{2(r-1)(1-mw_i)}{m(m-1)} \quad (1)$$

Использование предлагаемого метода предполагает ранжирование целей. В качестве примера произведено ранжирование целей государственной программы Ростовской области «Экономическое развитие и инновационная экономика» (табл. 2).

Применение данного метода позволяет определить степень достижимости целей как среднюю величину достижения частных показателей:

$$u(q_1) = \frac{0,8930 + 0,8874}{2} = 0,8902$$

$$u(q_2) = 0,9362, u(q_3) = 0,99957, u(q_4) = 0,8474$$

Общая эффективность реализации государственных программ рассчитывается по формуле 2 [5]:

$$\bar{E}_m = \sum_i w_i * p(h_i), \quad (2)$$

Таблица 2

Ранжирование целей реализации государственной программы Ростовской области «Экономическое развитие и инновационная экономика»

Наименование государственной программы	Технологические (q ₁)		Управленческие (q ₂)		Экономические (q ₃)			Социальные (q ₄)			
	h ₁	h ₂	h ₃	h ₄	h ₅	h ₆	h ₇	h ₈	h ₉	h ₁₀	h ₁₁
Здравоохранение	8	7	9	6	11	10	6	2	1	4	3
Образование	10	5	7	4	8	11	9	6	2	1	3
Молодежь Ростовской области	7	9	5	4	11	10	8	6	3	1	2
Социальная поддержка	5	8	6	7	10	11	5	4	3	1	2
Доступная среда	9	5	6	3	8	10	11	2	1	7	4
Доступное и комфортное жилье	3	5	6	9	11	10	8	4	7	1	2
ЖКХ Ростовской области	5	4	6	9	10	11	7	8	2	1	3
Содействие занятости населения	4	3	2	5	7	10	6	8	9	1	11
Обеспечение правопорядка и противодействия преступности	5	6	8	7	9	10	11	4	1	3	2
Защита населения и территории от ЧС, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	5	6	4	3	9	11	10	8	1	7	2
Культура и туризм	7	8	4	5	10	11	9	6	2	1	3
Окружающая среда и рациональное природопользование	6	7	5	8	9	11	10	4	1	3	2
Физическая культура и спорт	4	6	7	3	11	10	9	5	1	10	2
Экономическое развитие и инновационная экономика	5	10	2	5	11	9	8	7	6	1	4
Информационное общество	6	5	4	7	11	10	9	8	2	1	3
Транспортная система	7	5	6	8	9	11	10	2	4	3	1
Сельское хозяйство и рынки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	7	8	2	7	9	10	11	5	3	1	4
Энергоэффективность	5	8	4	9	11	10	7	6	3	1	2
Региональная политика	3	9	1	2	8	10	11	7	6	4	5
Казачество Ростовской области	7	8	4	8	10	9	11	5	3	1	2
Управление государственными финансами и создание условий для эффективного управления муниципальными финансами	5	6	9	10	7	8	11	4	3	1	2
Сумма рангов	123	138	107	129	200	213	187	111	64	54	64
v _i	0,43	0,39	0,50	0,41	0,27	0,25	0,28	0,48	0,84	1	0,84
w _i	0,07	0,06	0,08	0,07	0,04	0,04	0,05	0,08	0,14	0,17	0,14
Достигнутый уровень целей	0,89	0,88	0,89	0,97	0,92	1,03	1,02	0,87	0,80	0,85	0,86

Источник: [сост. авторами].

где $p(g_i)$ – вероятность достижения цели h_i из m возможных целей.

Для государственной программы Ростовской области «Экономическое развитие и инновационная экономика» она составляет:

$$E_m=0,9746.$$

Вывод по результатам исследований следующий: эффективность формирования и реализации данной государственной программы по отношению к заданным целям и приоритетам развития составляет 97,46%, неэффективность же – 2,54%. Наименее эффективно достигаются цели социальной группы, поэтому деятельность исполнителей и аппарата управления, ответственных за эффективное выполнение программы, должна быть направлена на достижение целевых показателей и индикаторов по данному спектру программных документов и соответствующих мероприятий.

Использование метода ранжирования целей государственной программы позволяет не только определить степень достижимости целей по каждому направлению и мероприятию программы, а также общую эффективность реализации программ, оценить влияние отрицательных факторов на уровень результативности, дифференцировать интегральную оценку с учетом мероприятий программ и под-

программ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный Кодекс РФ от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (ред. от 02.08.2019 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: pravo.gov.ru.

3. Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 г. № 582 (ред. от 15.03.2017 г.) «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Постановление Правительства Астраханской области от 24.03.2014 г. № 80-П (ред. от 04.02.2019 г.) «О Порядке разработки, реализации и оценке эффективности государственных программ на территории Астраханской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. *Долятовский В.А., Долятовский В.Н.* Исследование систем управления. Ростов-на-Дону, 2002.