

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

«ПЕРМСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ПОЛИТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи

ПАЗДНИКОВА НАТАЛЬЯ ПАВЛОВНА

**МЕТОДОЛОГИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ
РЕГИОНАЛЬНЫМИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ
СИСТЕМАМИ НА ОСНОВЕ ФОРМИРОВАНИЯ КОМПЛЕКСНОГО
МОНИТОРИНГА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством:
региональная экономика

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Научный консультант
Мингалева Жанна Аркадьевна,
доктор экономических наук,
профессор

Пермь 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ.....	19
1.1. Экономическая природа региональных социально-экономических систем.....	19
1.2. Результативно-ориентированные методы исследования региональных социально-экономических систем.....	32
1.3. Онтология интегральной эффективности региональных социально- экономических систем.....	50
2. ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ.....	66
2.1. Генезис концептуальных основ программно-целевого управления региональным развитием.....	66
2.2. Эволюция методологических подходов к трактовке роли мониторинга в программно-целевом управлении.....	81
2.3. Изменение функционального поля системы мониторинга в рамках программно-целевого управления регионом.....	101
3. МЕТОДОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ КОМПЛЕКСНОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО МОНИТОРИНГА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ.....	114
3.1. Методологические аспекты исследования структурных составляющих внутреннего мониторинга реализации государственных программ	114
3.2. Значимость института общественного мониторинга в системе комплексного мониторинга государственных программ	131
3.3. Моделирование процесса формирования комплексной системы регионального мониторинга государственных программ.....	144
4. МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ.....	163

4.1. Технология кластерного анализа программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами.....	163
4.2. Методика оценки влияния бюджетно-ресурсного обеспечения на эффективность программно-целевого управления регионом.....	187
4.3. Согласование качества программно-целевого управления и устойчивости бюджетно-программного потенциала региона.....	201
5. МЕТОДИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ.....	209
5.1. Оценка эффективности реализации конкретной государственной программы региона.....	209
5.2. Платформа безопасности программно-целевого управления для развития региональных социально-экономических систем.....	218
5.3. Прогнозные сценарии реализации государственных программ региона на основе оценки бюджетно-программных рисков	237
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	259
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	270
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	302

ВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. В настоящее время реформирование общественного сектора в России относится к числу наиболее актуальных вопросов региональной экономики. Это связано с тем, что трудности, обусловленные трансформацией и глобализацией социально-экономических процессов наиболее существенно отражаются в регионах и их локальных территориях. В этих условиях важнейшей задачей управления региональной экономикой является необходимость повышения уровня социально-экономического развития региона, которое требует применения новых, более качественных механизмов управления общественными ресурсами, к числу которых относится программно-целевое управление. В этой связи для российских регионов особую значимость приобретает эффективное внедрение инструментов программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами, ориентированного на долгосрочный результат.

Программно-целевое управление, детерминированное стратегическими задачами социально-экономического развития регионов, предопределяет объективную необходимость формирования комплексного мониторинга, реализация которого должна основываться на новых концептуальных и методологических подходах.

По вопросам применения мониторинга в области программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами имеются немногочисленные работы зарубежных и отечественных ученых, которые оставили дискуссионными и неизученными вопросы, связанные: с наличием системных исследований взаимосвязей региональной экономики и стратегического мышления (результатом такого взаимодействия является появление государственных программ); диагностикой их развития, основанной на оценке эффективности и безопасности; разработкой механизмов поддержки мониторинга программно-целевого управления со стороны не только государства, но и общественности (общественный мониторинг); созданием и использованием необходимых резервов в случае возникновения программно-

бюджетных рисков, выработкой правил взаимодействия участников программ с органами управления и др. Кроме того, небольшой практический опыт реализации программно-целевого управления в российских регионах свидетельствует о появлении многочисленных пробелов и проблем, связанных с отсутствием моделей программно-целевого управления региональным развитием, построение которых основано функционально-структурными особенностями регионального управления, стратегическими целями развития социально-экономических систем, системой сбалансированных показателей непосредственных и конечных результатов реализации государственных программ и возможности участия общественности.

Особое внимание заслуживает проблема определения базовых составляющих методологии программно-целевого управления регионом на основе формирования комплексного мониторинга в целях повышения социально-экономической устойчивости в условиях перманентно меняющейся среды. В современных условиях рассматриваемая проблема приобретает все большее народно-хозяйственное значение, и от ее оперативного решения зависит стабильность, безопасность социально-экономической системы региона и повышение эффективности использования средств.

В процессе управления государственными программами в регионе возникают определенные противоречия. С одной стороны, отсутствуют механизмы своевременного выявления и устранения негативных явлений и процессов в программно-целевом управлении, повышающие транзакционные издержки и риски регионального развития, с другой стороны, резко возрастает необходимость в получении своевременной и полной информации в ходе выполнения программ, что необходимо для повышения эффективности исполнения государственных программ, для постановки реалистичных целей, для мотивации и распределении ответственности за достижение результатов. В этих условиях система комплексного мониторинга программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами позволяет оценить и устранить подобного рода противоречия до того, как они перерастут в серьезную

проблему. Необходимость разработки новых и переосмысление существующих методологических вопросов эффективного управления экономикой региона определяют значимость программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами на основе формирования комплексного мониторинга в отношении государственных программ региона.

Глубина, масштабность, актуальность и возрастающая практическая значимость исследуемых проблем обусловили выбор темы диссертационного исследования, цель, задачи.

Степень разработанности проблемы. Методологические основы экономических систем были отражены в трудах ученых классической экономической школы: У. Петти, Д. Рикардо, А. Смита, Ж. Сэя и др. По мере становления теорий управления системами формируются представления функционирования экономических систем относительно отдельных территорий, а также значение и влияние факторов в процессе социально-экономического развития. Теоретическим и методологическим ядром, которое объясняет природу проблем социально-экономического развития территории, является вклад зарубежных исследователей: И. Ансоффа, П. Друкера, Р. Кемпбелла, Р. Кини, А. Маршалла, Ч. Макмиллана, Г. Мюллера, М. Портера, П. Самуэльсона, Р. Фостера, а также отечественных ученых-экономистов: Л.И. Абалкина, Т.Т. Авдеевой, Р.В. Бабуна, А.Г. Воронина, А.Л. Гапоненко, А.Г. Гранберга, А.Ю. Даванкова, А.И. Добрыниной, С.Ф. Жилкина, Л.И. Задорожной, В.Б. Зотова, В.В. Климановой, Е.Г. Коваленко, В.В. Козырева, Н.В. Копыловой, В.Н. Лексина, Н.Н. Михеевой, Т.Г. Морозовой, А.С. Новоселовой, Р.А. Попова, Т.Г. Розановой, О.М. Рой, М.Н. Рудакова, Ю.В. Савельева, А.И. Татаркина, Ю.В. Филиппова, Г.Р. Хасаева, А.Н. Швецова, И.Р. Шегельмана, А.Н. Широкова, С.Н. Юрковой и др.

Формирование системы стратегического управления региональными социально-экономическими системами раскрывают в своих трудах зарубежные и отечественные ученые: Л.И. Брагин, А.М. Букреев, В.П. Воронин, А.Г. Грязнова, О.Д. Евсеев, К. Еланчард, В.Г. Закшевский, Е. Зиндер, Е.Г.

Коваленко, О.А. Козлова, В.В. Кондратьев, М.И. Круглов, С.А. Никитин, Е.Г. Ойхман, Б.М. Рапопорт, Д. Речмен, С.Б. Рубцова, А.Л. Стерлин, В.Г. Садков, Э.А. Уткин, Н.П. Федоренко, А.И. Хорев, А.Ф. Шишкин, Р.Л. Акофф и др.

Проблемы использования системного анализа региональных комплексов как института социально-экономического развития раскрыты в работах В.В. Борисовой, А. Вебера, А. Грейфа, У. Изарда, Э. Квейда, Б.Н. Кузыка, Э. Куклински, А. Леша, Д. Сакса, В.Г. Садкова и др.

Современные аспекты регулирования экономики на различных уровнях на основе стратегического планирования сформулированы в трудах отечественных и зарубежных ученых: Н.Т. Агафонова, А.В. Андреева, Н.Б. Антоновой, И.Д. Афанасенко, А.М. Бабича, В.В. Борисовой, А.М. Букреева, Н.А. Волгина, Н.А. Восколовича, В.Д. Гончарова, А.П. Градова, В.В. Гусева, Л.Н. Добрышиной, Е.Н. Жильцова, В.Б. Зотова, Н.С. Зенченко, В.М. Зуева, В.Н. Ивановой, В.В. Ивантера, Г. Кокинза, В.П. Колесова, Н.В. Копылова, Ю.В. Кузнецова, Б.Н. Кузыка, В.И. Кушлина, С.В. Леонтьева, Д.С. Львова, А.С. Малчинова, И.И. Меламеда, Б.З. Мильнера, Г. Минцберга, В.П. Орешина, В.А. Рыльского, В.К. Савельева, Н.И. Синдяшкина, М.В. Степанова, Ф.Ф. Стерликова, С.Г. Струмилина, В.П. Третьяка, Г.Г. Фетисова, В.П. Фоминой, В.Р. Хачатурова, Н.М. Хубулавой, Р.И. Шнипера, Л.И. Якобсона и др.

Проблемы анализа и оценки социально-экономического состояния региона и применения программно-целевого подхода для обоснования возможностей развития территории при реализации территориальных программ на уровне субъектов РФ были обстоятельно рассмотрены в работах А.Д. Айгумова, В.И. Бутова, М.П. Виткина, М.Ю. Гараджи, М.Я. Гохберга, С.В. Дорошенко, М.Н. Дудина, Д.Н. Землякова, В.Г. Игнатова, О.В. Иншакова, Н.П. Кетовой, Ю.С. Колесникова, Н.Е. Кондауровой, П.И. Кононенко, Р.А. Кочкарова, Г.Р. Латфуллина, В.Н. Лексина, А.Г. Лобко, Н.В. Лясникова, Р.Г. Маннапова, И.В. Митрофановой, Н.Н. Михеевой, В.Н. Овчинниковой, С.Ф. Остапюк, Б.А. Райзберг, Н.Г. Стефанова, В.Л. Тамбовцева, И.Д. Тургель, И.В. Ускова, М.В. Филипповой, Ю.В. Яковец и др.

Проблемы организации системы регионального мониторинга управления общественными ресурсами рассматриваются в работах небольшого числа исследователей: С.П. Быстрицкого, К.К. Ильясова, В.В. Кондратьева, Н.А. Казаковой, А.Е. Когута, К. Морса, А.С. Пузанова, А.С. Ревайкина, В.Е. Селиверстова, Р. Страйка, Е.Н. Телушкиной, Г. Хатри, А.Н. Швецова.

Несмотря на то, что вышеназванными учеными и практиками были получены весьма существенные результаты как в теоретическом, так и в прикладном аспекте, по-прежнему, целый ряд вопросов, связанных с развитием методологии управления государственными программами социально-экономической системы региона на основе инструментов комплексного мониторинга, остаются неизученными в полном объеме или дискуссионными и предопределяют необходимость проведения исследований в данной области.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретико-методологических положений, обеспечивающих результативное программно-целевое управление региональными социально-экономическими системами на основе комплексного мониторинга государственных программ.

Поставленная цель диссертационного исследования достигается решением следующих **задач**:

1) уточнить и дополнить теоретико-методологическую основу исследования региональных социально-экономических систем с точки зрения внедрения инструментов программно-целевого управления, реализуемые на основе формирования результативно-ориентированной системы методов оценки интегральной эффективности, включая выявление доминант регионального развития;

2) обосновать концептуальные положения программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами, детерминированные трансформацией и расширением функционального поля инструментов мониторинга в системе управления регионом;

3) обосновать методологию формирования регионального мониторинга государственных программ, обеспечивающую эффективное взаимодействие внутренних и внешних структурных составляющих комплексного мониторинга;

4) разработать организационно-экономическую модель формирования системы общественного мониторинга как части комплексного мониторинга программно-целевого управления региональным развитием социально-экономических систем;

5) разработать адаптивно-функциональную модель реализации государственных программ и их прогнозного поведения относительно факторов подвижности регионального развития;

6) предложить методическое обеспечение комплексного мониторинга программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами, учитывающее возможности ресурсного обеспечения и кластеризацию программных сфер деятельности;

7) разработать методический инструментарий оценки эффективности программно-целевого управления, основанный на особенностях существующей платформы безопасности регионального развития и оценки бюджетно-программных рисков реализуемых государственных программ.

Объект исследования – развитие региональных социально-экономических систем на основе внедрения инструментов программно-целевого управления.

Предмет исследования – совокупность организационно-экономических и управленческих отношений, возникающих в процессе программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами на основе комплексного мониторинга государственных программ.

Соответствие содержания диссертационной работы избранной специальности. Содержание диссертационного исследования соответствует Паспорту номенклатуры специальностей научных работников ВАК Министерства образования и науки РФ и находится в рамках специальности 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством, область

исследований: 3. Региональная экономика: п.3.1. «Развитие теорий пространственной и региональной экономики; методы и инструментарий пространственных экономических исследований; проблемы региональных экономических измерений; пространственная эконометрика; системная диагностика региональных проблем и ситуаций»; п.3.14. «Проблемы устойчивого сбалансированного развития регионов, мониторинг экономического и социального развития регионов»; п.3.15. «Инструменты разработки перспектив развития пространственных социально-экономических систем. Прогнозирование, форсайт, индикативное планирование, программы, бюджетное планирование, ориентированное на результат, целевые программы, стратегические планы»; п.3.17. «Управление экономикой регионов. Формы и механизмы взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества. Функции и механизмы управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности»; п.3.21. «Организация и оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администраций муниципальных образований; применение таких оценок в системе государственного управления и контроля».

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования являются концептуальные положения фундаментальных и прикладных работ ведущих отечественных и зарубежных специалистов в области региональной экономики, управления социально-экономическими системами, регионального планирования и прогнозирования, эволюционной теории, теории управления по целям и институционализма. Междисциплинарный характер вопросов повышения уровня использования общественных ресурсов за счет программно-целевого управления региональным развитием на основе формирования системы мониторинга государственных программ predetermined применение методологического инструментария, включающего в себя как общенаучные методы познания

теоретического характера (анализ, синтез, моделирование, системный подход, формализация, обобщение, индукция, дедукция), так и эмпирические методы (наблюдение, измерение, нормативный метод, прогноз, сравнение). Также использовались и другие методы познания: структурный и факторный анализ, кластерный анализ, экономико-математическое моделирование, анализ временных рядов, мониторинг, диагностирование, статистические методы, программно-целевой метод, метод экспертных оценок. В диссертационном исследовании применялись программные средства общего и специального назначения (Microsoft Excel, BI-платформа Prognoz Platform 7.).

Основные методы исследования. Для разработки методологии программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами использованы методы сравнительного и системного анализа (для обоснования доминант регионального развития в рамках программно-целевого управления), моделирования и формализация (для раскрытия алгоритма построения адаптационно-функциональной модели эффективности реализации и прогнозов исполнения государственных программ), метод идеализации (для уточнения и расширения понятийно-терминологического аппарата методологии формирования системы регионального мониторинга государственных программ), метод статистических исследований и стресс-тестирование (для анализа бюджетно-программных рисков и оценки платформы безопасности). На эмпирическом уровне применялись такие методы, как статистическое наблюдение, накопление и отбор фактов; методы анализа и синтеза (уточнение понятий, формулировка принципов, анализ внешней среды), метод классификации (систематизация результативно-ориентированных методов исследований региональных социально-экономических систем); измерение и эксперимент (апробация методического обеспечения эффективности программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами).

Информационную базу диссертационного исследования составили: законодательные и нормативные акты, аналитические, программные,

прогнозные и стратегические материалы органов федеральной, региональной, муниципальной законодательной и исполнительной власти по вопросам программно-целевого управления территориальным развитием; правовые материалы государственных программ Пермского края на период 2012-2013 гг. и 2014-2016 гг.; данные федеральных и территориальных органов Федеральной службы государственной статистики России; материалы Министерства экономического развития Пермского края; результаты исследований, содержащиеся в монографических и периодических научных изданиях; материалы научных конференций и семинаров; информационные ресурсы Интернета, а также результаты собственных наблюдений и обобщений автора.

Научная новизна результатов диссертационного исследования заключается в разработке теоретико-методологических положений программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами, основанных на концептуальных положениях комплексного мониторинга государственных программ, что обеспечивает эффективное использование общественно-программных ресурсов и достижение поставленных целей регионального развития. К числу наиболее существенных результатов, отражающих научную новизну исследования, относятся следующие:

1. *Дополнены и расширены* теоретико-методологические основы исследования региональных социально-экономических систем, включающие обоснование таких доминант регионального развития в рамках программно-целевого управления как: функциональность, структурность и казуальность. *Определена* система результативно-ориентированных методов исследования, позволяющая оценивать интегральную эффективность развития социально-экономических систем, включающая: эффективность ресурсного обеспечения; эффективность операционного процесса; социально-общественная эффективность; эффективность достигнутого результата (п. 3.1. – Развитие теорий пространственной и региональной экономики; методы и инструментарий пространственных экономических исследований; проблемы

региональных экономических измерений; пространственная эконометрика; системная диагностика региональных проблем и ситуаций Паспорта специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством») (Глава 1, параграфы 1.1-1.3, с. 19-66 диссертации).

2. *Предложены и обоснованы* концептуальные положения программно-целевого управления социально-экономическими системами с учетом трансформации и расширения функционального поля инструментов мониторинга в системе программно-целевого управления регионом, опирающийся на развитие теорий региональной экономики и управления экономическими системами. *Уточнен и расширен* понятийно-терминологический аппарат научного исследования процессов развития региональных социально-экономических систем, систематизированы методологические подходы к трактовке системы мониторинга государственных программ в рамках программно-целевого управления (п.3.1. – Развитие теорий пространственной и региональной экономики; методы и инструментарий пространственных экономических исследований; проблемы региональных экономических измерений; пространственная эконометрика; системная диагностика региональных проблем и ситуаций Паспорта специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством») (Глава 2, параграфы 2.1-2.2, с. 67-99 диссертации).

3. *Обоснована* методология формирования системы регионального мониторинга государственных программ социально-экономических систем, основанная на свойствах многофункциональности структурных составляющих комплексного мониторинга и неоднозначности их взаимодействия, а также учитывающая иерархию вертикали власти. *Разработана* авторская организационно-процессная классификация форм и видов мониторинга государственных программ с учетом элементного подхода, опирающаяся на выделение основополагающих принципов мониторинга. *Сформулированы* новые требования к формированию системы мониторинга государственных программ в условиях внедрения инструментов программно-целевого управления,

включающие помимо традиционных также требования, учитывающие интеграционное и координационное партнерство «общество-власть-бизнес» в рамках принятия управленческих решений, направленных на стимулирование приоритетных направлений реализации стратегии социально-экономического развития региона (п. 3.14. – Проблемы устойчивого сбалансированного развития регионов; мониторинг экономического и социального развития регионов Паспорта специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством») (Глава 2, параграф 2.3, Глава 3, параграф 3.1, с. 100-113, 114-130 диссертации).

4. *Разработана* универсальная организационно-экономическая модель формирования системы общественного мониторинга как части комплексного мониторинга программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами, базирующаяся на выборе и реализации комплекса решений по мониторингу уровня территориального развития, обеспечивающего максимизацию социально-экономических эффектов на основе согласования интересов общественности и реализации бюджетных ресурсов в рамках программно-целевого управления (п. 3.17. Управление экономикой регионов. Формы и механизмы взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества. Функции и механизмы управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности Паспорта специальностей 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством») (Глава 3, параграф 3.2, с. 131-142 диссертации).

5. *Разработана* адаптивно-функциональная модель эффективности реализации и прогнозов исполнения государственных программ в кластерном разрезе с использованием инструментов экономико-математического моделирования. *Определена* функциональная зависимость эффективности управления государственными программами территориального значения от трех факторов подвижности: уровень финансирования, интегральная результативность и количественная составляющая целевых показателей программ (п. 3.15 –

Инструменты разработки перспектив развития пространственных социально-экономических систем. Прогнозирование, форсайт, индикативное планирование, программы, бюджетное планирование, ориентированное на результат, целевые программы, стратегические планы Паспорта специальностей 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством») (Глава 2, параграф 2.3, Глава 3, параграф 3.3, с. 143-160 диссертации).

6. *Предложен* комплекс методического обеспечения комплексного мониторинга программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами, включающий две взаимодополняющие методики оценки: методику влияния ресурсного обеспечения на эффективность программно-целевого управления, основанную на функциональной кластеризации приоритетных направлений социально-экономического развития региона, и методику оценки согласования качества бюджетного менеджмента программно-целевого управления с устойчивостью бюджетно-программного потенциала региона. *Определены* границы и типы влияния бюджетно-ресурсного обеспечения на эффективность реализации государственных программ региона (п. 3.15. – Инструменты разработки перспектив развития пространственных социально-экономических систем. Прогнозирование, форсайт, индикативное планирование, программы, бюджетное планирование, ориентированное на результат, целевые программы, стратегические планы Паспорта специальностей 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством») (Глава 4, параграфы 4.2, 4.3, с. 180-212 диссертации).

7. *Разработан* методический инструментарий оценки эффективности программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами. В основу оценки эффективности программно-целевого управления регионом и муниципальными образованиями заложены сбалансированные показатели, учитывающие платформу безопасности и оцениваемые на основе бюджетно-программных рисков, классификация которых конкретизирована с учетом критериев и факторов подвижности. *Предложена* методика оценки бюджетно-программных рисков на основе корреляционно-регрессионного

анализа бюджетно-программных рисков (п. 3.21 – Организация и оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администраций муниципальных образований; применение таких оценок в системе государственного управления и контроля Паспорта специальностей 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством») (Глава 5, параграфы 5.2, 5.3, с. 213-253 диссертации).

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в дальнейшем углублении и развитии существующих в современной экономической науке теоретических и методологических основ программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами на основе формирования комплексного мониторинга государственных программ. Разработанные в диссертации теоретико-методологические положения могут быть использованы государственными, региональными, муниципальными органами власти при формировании системы регионального мониторинга государственных программ, учитывающих особенности функционирования современных моделей программно-целевого управления территории, а также при идентификации бюджетно-программных рисков.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется возможностью использования методических положений и рекомендаций:

- в практике исполнительных и законодательных органов региональной и муниципальной власти при формировании государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ;
- в практике формирования проектов общественных инициатив региона;
- в деятельности Министерства экономического развития субъекта РФ при разработке нормативных документов и методических рекомендаций по формированию системы мониторинга государственных программ;
- органами государственной и региональной статистики при формировании системы оценки показателей непосредственных и конечных

результатов программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами;

- в учебном процессе высших учебных заведений в области экономики и менеджмента при чтении курсов «Государственное и муниципальное управление», «Стратегическое планирование», «Региональная экономика», «Государственное регулирование экономики».

- на курсах повышения квалификации служащих государственных и муниципальных органов власти.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования докладывались, обсуждались и получили поддержку на всероссийских и международных конференциях, симпозиумах и круглых столах в 2005-2015 гг. в гг. Москве, Новосибирске, Перми, Праге (Чехия), Санкт-Петербурге, Софии (Болгария), Ульяновске и др.

Существенная часть диссертационного исследования была выполнена в рамках: гранта Минобрнауки России ПНИПУ № 2014/152 по теме № 1487 «Инновационное развитие территории и решение ключевых проблем урбанистики»; контрактов - «Использование программно-целевого метода в бюджетном планировании и прогнозировании в муниципальных образованиях Пермского края» от 14.08.2014 № 0156300008714000116-0172848-01 и «Деятельность юридических служб нормативно-правового регулирования развития местного самоуправления» от 06.06.2014 №015630000871400060-0172848-027; Программы по совершенствованию методического обеспечения мониторинга программно-целевого управления Гайнского муниципального района Пермского края, разработанной в соответствии с Постановлением Правительства Пермского края от 19.05.2011 № 283-п «Об утверждении программы Правительства Пермского края по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2014 года». Также результаты исследования нашли отражения в практике работы министерства транспорта и связи Пермского края, НО «Общественный Фонд поддержки местного сообщества «Территория успеха»», ОАО «Метафракс» и ООО «УК» Центр», Пермского

филиала ФГБУН ВПО "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации". Теоретические разработки автора используются в образовательном процессе в ФГБОУ ВПО "Пермский национальный исследовательский политехнический университет» при чтении учебных дисциплин «Государственное регулирование экономики», «Государственное и муниципальное управление», а также в ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет» при проведении лекционных курсов «Организация стратегического планирования», «Групповое проектное управление» и «Финансовая безопасность», в НОЧУ ВО «Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы» при проведении лекционных курсов «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетный процесс и бюджетное планирование».

Публикации по теме исследования. Результаты исследования отражены в 50 публикациях, общим объемом 123,1 п.л. (в том числе авторских – 52,0 п.л.), включая 2 статьи в изданиях, цитируемых в базе Scopus, 24 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК РФ для публикаций научных результатов диссертации («Экономика региона», «Науковедение», «Национальные интересы: приоритеты и безопасность», «Экономика и менеджмент систем управления», «Экономика и предпринимательство», «Вестник Пермского университета», «Вестник Академии», «Российское предпринимательство», «Вестник Южно-Уральского государственного университета»).

Структура и объем диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, пяти глав, заключения, списка литературы и приложения. Рукопись содержит 319 страниц машинописного текста. Список использованной литературы содержит 317 источников.

1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ

1.1. Экономическая природа региональных социально-экономических систем

Большинство экспертов ведущую роль в процессе государственного управления отводят развитию составных частей государства – регионам и муниципалитетам. С этим можно согласиться, так как для некоторых стран (в том числе и для России) характерна обширная территория с сильной дифференциацией разнородных социально-экономических показателей, которые оказывают существенное влияние на развитие и состояние региональных (локальных) систем.

В настоящее время существует множество определений понятия «регион», но при этом существует и некоторая фрагментарность, проявляющаяся в изучении лишь определенных сегментов региональной системы. Это не умаляет ценности работ, но ограничивает возможности исследований, а значит, и действий по развитию инновационных процессов вследствие отсутствия информации о системности и взаимосвязи различных элементов системы.

На взгляд автора, для глубокого теоретического обоснования сущности «региональной социально-экономической системы» следует обратиться к понятиям *регион (региональная система)*.

Отмечено, что термин *регион* в экономической литературе по-разному трактуется и понимается, и это обусловлено тем, что указанный термин применяется для трактовки разных по своей сущности отношений. Ключевое различие научных подходов заключается во взглядах моделирования региональной системы региона на основе различных составляющих.

Первый подход к трактовке термина регион выражает *совокупность географо-градостроительных отношений*, обусловленных существованием

различных территорий и их зонированием, и данная точка зрения характеризует материальный подход.

Однако с трансформацией экономики стали меняться взгляды на региональную систему, появились новые парадигмы, которые внесли существенные изменения в прежние концептуальные схемы, одной из которых является *нематериальный (социально-экономический) подход* к региональной системе.

Таким образом, течения научной мысли разделились.

Итак, попытаемся рассмотреть базовые суждения российских и зарубежных ученых в вышеупомянутых подходах.

Первый подход описывают в своих трудах П. Джеймс и Дж. Мартин, которые предлагают рассматривать «регион» как «целостный участок территории, отличающийся некоторой однородностью, но не обладающий четкими границами». В то же время авторы определяют регион и район как синонимы, которые употребляются для обозначения весьма больших территорий, образующих главные подразделения континентов». Похожие точки зрения высказывают Ф. Каст, Р. Джонсон, Р. Хартсхорн, Р. Платт, Н.Н. Некрасов, Ю. Н. Гладкий, Т. В. Морозова, А.И. Чистобасов, В.Н. Лексин [116, 197, 106].

Зарубежные ученые часто используют унифицированные термины для обозначения региона, такие как: area, region, district, отождествляя тем самым понятия «регион» и «район».

По мнению Ю.Н. Гладкого и А. И. Чистобаева, термин «регион» сегодня употребляется: во-первых, как синоним термина «район»; во-вторых, для обозначения любых территорий, которые по своим признакам не подходят к уже принятой системе территориального деления [106].

В.Н. Лексин В.Н. и А.Н. Швецов определяет регион как субъект Российской Федерации или административно-территориальное образование, город [167]. Похожее суждение высказывает и О.М. Рой, утверждающий, что «граница - основной признак территориального образования, обуславливает общность

интересов населения, проживающего на этой территории. Границы в системе государственного управления выполняют ряд определяющих функций» [250].

Одним из сторонников *второго подхода* является Э. Куклински, который рассматривает регионы уже как составные части пространственной экономической системы, где господствуют факторы конкуренции. Регионы, опираясь на конкурентную основу, могут привлекать ресурсы отечественного и зарубежного рынков, и таким образом, развивать региональную экономику [161].

О.М. Барбаков отмечает, что регион – это совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых элементов, обладающих самоуправляющим механизмом и дополненным механизмом внешнего влияния. Сформулированное автором определение характеризует регион как целостную социальную систему, обладающую всеми признаками социума [77].

А.С. Маршалова и А.С. Новоселов определяют регион как самостоятельную подсистему социально-экономического комплекса с законченным циклом воспроизводства и особыми формами социальных и экономических процессов [180].

А.И. Добрыниным предлагается особый взгляд на сущность региональной системы. Он предлагает концепцию, которая выделяет *регион* как часть народного хозяйства, характеризующаяся единством и целостностью воспроизводственного процесса. Ключевое отличие концепции заключается в изучении региональной системы с позиции промышленно-экономической составляющей регионального управления.

Следовательно, можно утверждать, что конкурентные действия должны носить характер движущей силы социальных и экономических процессов, как основы результативности развития региональной системы. Такая постановка вопроса позволила продвинуться вперед экономической науке, и сегодня можно с наибольшей точностью судить о влиянии внешнего воздействия на результаты развития региональных систем.

Таким образом, неоднородность формулировки понятия "регион" связана с принадлежностью данной категории к сферам управления: а)

материальной; б) нематериальной; в) материально-нематериальной. Кроме того, термин «регион» применяется в качестве особого понятия изучения действительности, используемого в разных науках, и инструмента обеспечения сферы управления своевременной, качественной и необходимой информацией.

Рассматривая регион как самостоятельную подсистему крупного социально-экономического комплекса и придерживаясь единого методологического подхода, по мнению автора, **регион** – это совокупность взаимосвязанных социально-экономических элементов хозяйственного комплекса, представляющая органичную пространственную систему, которая проходит последовательные этапы усложнения, специализации и саморазвития, обладающая устойчивостью к внешнему воздействию и характеризующаяся целостностью, мобильностью и управляемостью.

Важно обратить внимание на то, что авторская точка зрения отождествляет понятия «регион» и «региональная система», поскольку оба понятия относятся к разряду органичных саморазвивающихся систем, основной целью которых выступает повышение результативности социально-экономических процессов территории.

Идея использования системного подхода в изучении региона разделяется многими учеными и является прогрессивным моментом в развитии управленческой теории и регионализма [84]. В то же время следует четко понимать специфику и сущность *социально-экономической системы*, применяемой к региональному сегменту.

Существует несколько подходов, которые отражены в концептуальных взглядах отечественных и зарубежных исследователей (рисунок 1.1).

Первый подход – это **функциональная концепция**, которая рассматривает социально-экономическую систему как функциональную единицу, взаимодействующую с внешней средой, свойства которой обусловлены характером выполняемых функций в исследуемый период времени.



Рисунок 1.1 - Концептуальные подходы к сущности социально-экономической системы

Сторонниками данной концепции являются Д.А. Новиков и В.В. Климанов, которые под региональной социально-экономической системой понимают часть территории, характеризующейся относительной однородностью социально-экономических показателей развития, пространственной близостью к крупному центру, *взаимодействующей* с другими территориями государственного пространства и имеющей органы управления и программы развития. Социально-экономическая система, по их мнению, локализована в экономическом временном пространстве и имеет определенные жизненные формы и циклы [147].

Н.Н. Киселева и А.И. Татаркин рассматривают *социально-экономическую систему* региона как системообразующую функцию управления, трактующую устойчивое развитие и обеспечение условий расширенного воспроизводства, ресурсного потенциала на основе применения оптимальных методов исследования сложноорганизованных объектов [269].

Соглашаясь с вышеизложенными позициями авторов, дополним, что экономическая и социальная системы региона попадают в разряд открытых саморазвивающихся систем, которые в процессе своего развития проходят последовательные этапы функционального усложнения. Наиболее отличимыми

особенностями являются постоянное обновление функциональных элементов системы и их качественное преобразование в тесной взаимосвязи с внешней средой.

Структурная концепция рассматривает социально-экономическую систему региона как совокупность иерархических структур, в основе которых заложены отношения между системообразующими элементами и самой системой.

А.В. Бузгалина и А.И. Колганова полагают, что социально-экономическая система— это целостная совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих социальных и экономических *институтов (субъектов) и отношений* по поводу распределения ресурсов, общественного воспроизводства товаров и услуг. Именно целостность (изменение любого компонента влияет на другие компоненты и на изменения системы в целом); иерархичность (каждая система рассматривается как элемент системы более высокого порядка); интегративность (система обладает свойствами, отсутствующими у компонентов, и наоборот) являются, по мнению автора, основными свойствами социально-экономической системы, что не совсем полно отражает суть управленческого механизма результативности, поскольку затрагивает только фазу распределения.

На наш взгляд, с переходом на результативные методы управления, свойствами социально-экономической системы региона могут также выступать: рациональность; функциональность (все элементы системы взаимодействуют в рамках своего функционального назначения); многоэлементность (в системе существует множество подсистем); эмерджентность (постоянное качественное и количественное обновление); бесконечность (невозможность полного познания); пространственная подвижность (изменение территориальных границ).

Э. Ильенков подразумевает под социально-экономической системой «совокупность экономических форм, связанных в единую, развившуюся из одного основания систему и составляющих, которые образуют

«специфическую природу экономического организма»». По мнению Ю.К. Перского, именно теория иерархичности должна стать ядром исследования данной системы [220].

А.А. Васильев считает, что социально-экономическая система – это не только социально-экономическое образование, обладающее определенной формой деятельности, но и представляющее собой единую организационную структуру взаимосвязанных элементов, управления которыми начинается с определения целей и задач, взаимоувязанных по времени, ресурсам и пространству, для осуществления которых требуется долгосрочный период времени.

Определение социально-экономических систем к классу искусственных (управляемых людьми) систем не является совсем точным, поскольку, на наш взгляд, системные качества данной *динамической* системы определяются не только нематериальными свойствами, но и реальными (материальными) компонентами диахронного происхождения.

Третий подход - ***казуальная концепция***, которая воспринимает социально-экономическую систему как сложную саморазвивающуюся систему, единство процессов принятия и отрицания обеспечивает устойчивость всей системы.

Данной позиции в трактовке социально-экономической системы региона придерживается А.И. Гаврилов. По его мнению, это понятие следует рассматривать как совокупность пяти подсистем: системообразующая база, системообслуживающий комплекс, экология, население, инфраструктура. Диспропорции названных подсистем являются тем рычагом, который по средствам процесса диверсификации создает условия для существования системы в целом [100].

Прорыв в научном мышлении связан с открытиями Л. Берталанфи в области теории открытых систем. По его мнению, общая теория социально-экономических систем выступает в широком и узком смыслах: «Фундаментальная наука, охватывающая совокупность проблем, связанных с

исследованием и моделирование систем, а в широком смысле - комплекс взаимодействующих элементов, относящихся к организованным целым, цель, которой на основе исследований конкретных явлений обеспечивать обратную связь между индивидуумом и системой» [103].

Однако И.А. Тажитдинов утверждает: «...если развитие социально-экономической системы происходит только за счет собственных ресурсов и внутреннего управляющего воздействия, то такое развитие можно определить, как саморазвитие, выделяя тем самым диалектическое понимание проблемы» [267].

Диалектический подход казуальной концепции предполагает реализацию законов диалектики в социально-экономических системах: единства и борьбы противоположностей, переход количества в качество, «отрицание отрицания». В основном названные законы характеризуют темпы протекания процессов, подвижность и изменчивость, степень развития, либо интенсивность свойств, но не показывают специфичные свойства системы.

Таким образом, с позиции управления социально-экономическую систему региона можно рассматривать в трех аспектах: во-первых, она может служить сама объектом регулирования и управления, являясь подсистемой более крупной системы; во-вторых, может выступать единицей воспроизводства жизненных благ; в-третьих, является внешней средой для субъектов, действующих на ее территории.

Вышеизложенные взгляды свидетельствуют: во-первых, об отсутствии всестороннего подхода к определению сущности социально-экономической системы; во-вторых, не учитывается специфика системы как отдельного вида открытых систем, отражающих своеобразие социально-экономических явлений и процессов; в-третьих, отсутствие реального опыта и представлений об организации управления социально-экономической системой как подвижной саморазвивающейся системы на основе интегральной оценки эффективности.

Несмотря на односторонний характер научных суждений концептуальных трактовок *социально-экономической системы*, роль ее в управлении регионом

определена четко. По нашему мнению, *региональная социально-экономическая система* – это открытая, саморазвивающаяся система отношений и экономико-социальных институтов региона, состоящая из взаимодействующих подсистем, имеющих специфические формы обеспечения и свойства, ориентированная на конкретную цель в условиях конкурентной среды, с учетом особенностей потенциалов общественного воспроизводства товаров и услуг.

Анализ различных подходов к определению сущности социально-экономической системы региона показывает, с одной стороны, необходимость и обоснованность сущности, с другой стороны – фрагментарность суждений, что является объективной причиной применения синтетического подхода.

Синтезирующий подход к исследованию социально-экономических систем региона, предпринятый автором, базируется на синтезе эволюционного, воспроизводственного, системного и метаболистического подходов.

На наш взгляд, именно в рамках структурной концепции возник *эволюционный* подход, который исследует систему на основе методологии и формирования научной парадигмы. Подробнее остановимся на основных компонентах методологии социально-экономической системы региона в данном подходе.

Состав структурных подсистем определяется не только факторами различного характера, но и имеющимися потенциалами. В то же время не стоит забывать, что кроме эндогенного воздействия на систему есть и экзогенные факторы, которые бывают намного сильнее и динамичнее.

Основными подсистемами структуры социально-экономической системы региона могут выступать:

- *производственная* (трансформированный комплекс материального производства, взаимосвязанный в пространстве, сочетающийся по мощности и функциональной принадлежности);
- *научно-информационная* (совокупность всех видов информации и условий обеспечения практического освоения результатов научных исследований и разработок);

- *организационно-экономическая* (совокупность переплетенных экономических процессов и связей в движении финансовых потоков);
- *социальная* (совокупность социальных отношений, возникающих при общественном воспроизводстве);
- *правовая* (совокупность законодательной основы социально-экономических процессов);
- *инфраструктурная* (совокупность транспортной, телекоммуникационной и финансовой инфраструктуры, взаимосвязанных в пространстве и постоянно обновляемых во времени).

Для эффективного функционирования подсистем требуются разнообразные виды ресурсного обеспечения: научно-методическое, нормативно-правовое, бюджетно-финансовое, природное, кадровое, материально-техническое и другие. Без ресурсов нет движения системы и предпосылок ее развития. Насколько результативно обеспечена ресурсами каждая подсистема, настолько выше будет синергетический эффект всей социально-экономической системы. Синергетический эффект рассчитывается по следующей формуле:

$$F_{сэс} = f \{K_1, K_2, K_3, K_4, \dots, K_n\}, \quad (1.1)$$

где $K_1, K_2, K_3, K_4, \dots, K_n$ – эффекты подсистем социально-экономической системы территории.

Учитывая многомерность социально-экономической системы, как и любая система, она состоит из трех самостоятельных, но взаимосвязанных подсистем — управляемой (объект), управляющей (субъект) и инструментальной (процесс воздействия и взаимовлияния). С. Бир предложил принцип «внешнего дополнения», суть которого заключается в том, что в сложных системах между управляемой и управляющей подсистемами должна быть синхронизация интересов, а не только обратная связь [81].

По мнению Л.С. Боташевой, объектом в социально-экономических системах являются предприятия, различные организации, но главным объектом выступают экономические интересы и отношения, проявляющиеся в регионах в определенный период времени [90].

М.М. Ищенко же считает, что социально-экономическая система включает обязательные элементы: население, частные предприятия, государственные предприятия и организации, муниципальные предприятия и организации, процессы социального обеспечения и инфраструктурные процессы. [136]

А.А. Полиди и М.Ю. Авагян институты, рынки и организации считают основными элементами социально-экономической системы, то есть результат эффективного функционирования совокупности институциональных субъектов и региональных рынков определяет в целом равновесное состояние и устойчивость социально-экономической системы региона [55].

Естественно, что проблемы выделения основных элементов системы рассмотрены в трудах многих ученых, но четкое представление модели социально-экономической системы со сложившейся структурой, составом элементов, функции которых отражают постоянно меняющиеся социальные и экономические интересы общества, представляет концептуальный инструмент управления регионом [179].

Необходимо заметить, что уровень развития социально-экономической системы региона зависит от времени и того пространства, в котором она локализована. По мере усложнения процесса глобализации в качестве социально-экономической системы правомерно рассматривать и все человечество, и отдельно взятое предприятие. Этим обуславливается исторический процесс развития: любая социально-экономическая система исторически обусловлена и обусловлена структура, все элементы и законы системы.

Таким образом, каждая социально-экономическая система имеет не только определенные исторические, но и географические, духовные,

политические и экономические границы, а это означает возможность воплощения системы в таких функциональных процессах, как: *метаболизм* (обмен с окружающей средой); *гуманизация* (человеческий потенциал является доминирующей подсистемой); *репродукция* (воспроизводство различных условий функционирования системы); *эволюция* (изменение характеристик системы на основе механизмов самоорганизации); *гармонизация* (единство функционирования и развития подсистем) и *репликация* (порождения подобных себе систем) (рисунок 1.2).

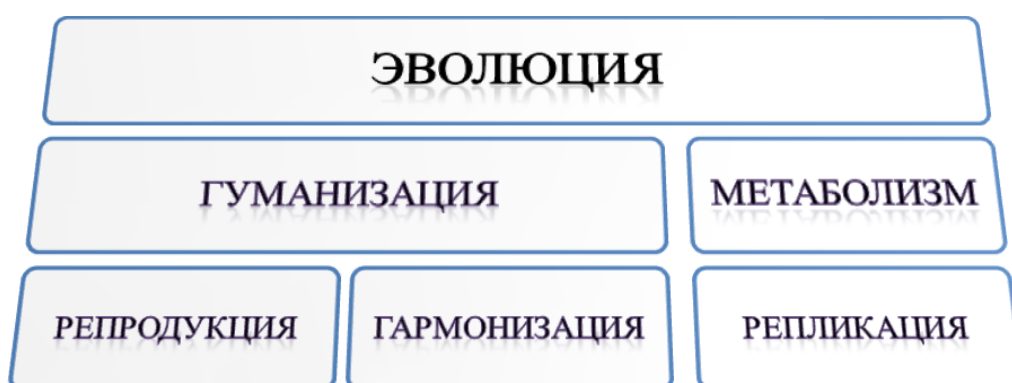


Рисунок 1.2 - Процессы социально-экономической системы региона

Синтезируя эволюционный, воспроизводственный, системный и метаболистический подходы к уточнению сущности социально-экономической системы, автор предлагает выделить следующие основные **функции** организации региональной социально-экономической системы.

Адаптационная. Способствует адаптации общества в условиях изменяющейся среды под влиянием эндогенно-экзогенных факторов.

Воспроизводственная. Непрерывное воспроизводство жизненных благ и определенный вид жизнедеятельности.

Регулирующая. Система регулирует поток движения ресурсного потенциала за счет эффективного управления притоков ресурсов и оттоков результатов управления, а также выработку регламентаций действий субъектов.

Распределительная. Распределение результатов воспроизводства между всеми участниками социально-экономических отношений и институтами.

Логика исследования социально-экономической системы представлена на рисунке 1.3.

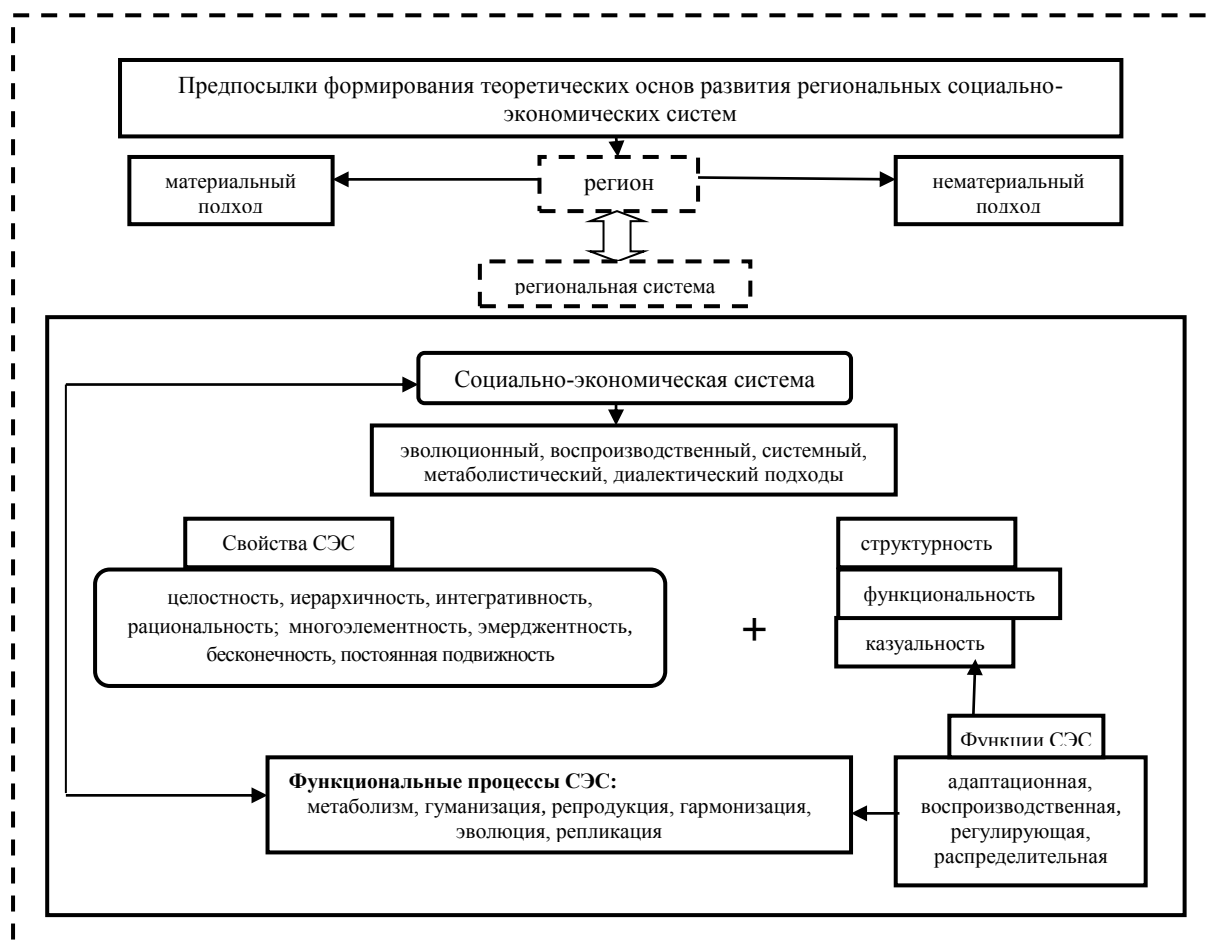


Рисунок 1.3 - Логика исследования региональных социально-экономических систем

Следовательно, для фундаментальной оценки сущности социально-экономической системы региона необходимо учитывать: 1) предпосылки формирования теоретических основ развития региональных социально-экономических систем, обусловленные трансформацией взглядов на региональную систему; 2) протекающие в СЭС функциональные процессы, которые отражают определенные закономерности общественного воспроизводства, формирующиеся под влиянием взаимосвязанных экономических, социальных, природных, политических и культурно-

исторических факторов; 3) свойства СЭС, меняющиеся под влиянием различных факторов.

1.2. Результативно-ориентированные методы исследования региональных социально-экономических систем

Социально-экономическая система региона насыщена множеством целей и задач, поскольку обладает структурными, функциональными, казуальными признаками. В этой связи процесс познания данной системы представляет интегрированное множество взаимосвязанных, взаимопроникающих процессов исследования подсистем и элементов.

Исследование трансформационных процессов социально-экономической системы региона основывается на методологии, которая позволяет определить уровни теоретического и эмпирического познания в данной области.

По мнению Д.С. Львова, методологический подход охватывает ключевые концепты системы, выявляющие сущность, содержание, структуру и основные формы проявления, а также парадигму исследования, на основе которой и будут проводиться научные изыскания. Им выделены методы исследования системы, позволяющие достигать цель и задачи управления системами. Метод является способом достижения целей исследования путем организованности научно-исследовательской деятельности и обеспечивает воспроизводство в сознании ученого изучаемый предмет [172].

В.М. Мишин считает, что методология исследования – это совокупность целей, гипотез, подходов, принципов и методов. При этом принципы являются основной категорией методологии и представляют правила действий, а методы - совокупность этих действий [190].

Иная точка зрения у Е.В. Фрейдиной, которая рассматривает методологию как совокупность принципов построения и методов научного познания конкретной области знаний. Следует обратить внимание на то, что методология исследования осуществляется на двух уровнях познания –

теоретическом и эмпирическом [287]. И в этой связи необходимо выделять теоретические и эмпирические методы и принципы научного познания.

Существует множество классификаций методов управления системами, но, учитывая синтез структурной, функциональной и казуальной концепций исследования социально-экономических систем региона, рассмотренных в п.1.1, необходимо сконцентрироваться на теории и эмпирике (таблица 1.1).

Таблица 1.1 - Классификация методов управления социально-экономической системой региона на основе синтеза структурной, функциональной и казуальной концепций по отношению к теории и эмпирике

<i>Теоретические методы</i>	<i>Структурная концепция</i>	<i>Функциональная концепция</i>	<i>Казуальная концепция</i>
	- метод формализации; - метод моделирования; - анализ	- метод формализации; - метод аксиоматизации и гипотезы; - рефлексия	- метод идеализации; - метод восхождения от абстрактного к конкретному; - индукция; - синтез
<i>Эмпирические методы</i>	- метод наблюдения; - метод изучения первичной документации; - традиционный метод	- метод измерения; - нормативный метод; - прогнозный метод	- метод сравнения; - эксперимент; - расчетный метод

Теоретические методы исследования социально-экономической системы региона основаны на положениях различных научных теорий. Методы теоретического познания помогают делать логические выводы и умозаключения, основанные на исследовании полученных фактических результатов, вырабатывать суждения и понятия[176].

К группе теоретических методов структурной концепции можно отнести: метод формализации, моделирования, анализа, которые наиболее полно отражают совокупность изменения иерархических структур системы.

Формализация основана на изучении разнообразных объектов путем отображения их содержания и структуры в знаковой форме, при помощи разнообразных «искусственных» языков.

Д. Гильберт указывал на формализацию языка науки (на примере математики), суть которой заключается в том, что все суждения науки рассматриваются как последовательность определенных знаковых формул, не имеющих содержательного смысла, но приобретающих его после конкретной интерпретации [52].

Процедура формального исследования социально-экономической системы должна удовлетворять необходимым правилам: непротиворечивость формализованного представления сущности системы; корректность формализованного языка, то есть его истинность неформальным представлениям; адекватность фактов должна быть в формализованном представлении выводимым и доказуемым.

Модели социально-экономической системы представляют собой формализацию сложных социально-экономических отношений. Модели — это диаграммы, графики, таблицы, формулы, применение которых помогает понять суть отношений и событий, охарактеризовать сущность и характер взаимосвязей подсистемы и элементов, а в итоге: выявление, формулировка и по возможности математическая формализация законов системы.

Основу формализации составляют графические и статистические методы (в том числе математической статистики).

Статистические методы - научные методы описания и изучения массовых явлений системы, допускающие количественное (численное) выражение. При изучении статистической информации широкое применение имеют графические методы. Трактовка графического метода как особой знаковой системы связана с развитием семиотики, науки о знаках и знаковых системах. Знак в семиотике служит символическим выражением явлений, процессов, свойств и отношений (таблица 1.2).

Таблица 1.2 - Сравнительная характеристика методов формализации

<i>Статистические методы</i>	<i>Преимущества</i>	<i>Недостатки</i>
	- небольшая сложность математических расчетов; - полная универсальность; - позволяют устанавливать зависимость изучаемых явлений, процессов, свойств от случайных факторов как количественно, так и качественно	- статистические зависимости выдвигают только гипотезы относительно причинно-следственных связей; - требуют большого количества исходных данных, которые не всегда имеются в распоряжении; - ошибки, возникающие на определенной стадии, сказываются на всем исследовании в целом
<i>Графические методы</i>	- наглядно обобщают исходную информацию; - языковые знаковые системы выполняют сигнальные функции; - отражают пространственно-временные изменения	- присутствие значительной доли субъективности; - дают решения для конкретных значений параметров системы; - не обрабатываются компьютером, зависят от восприятия конкретного субъекта

Моделирование необходимо для исследования системы, обладающей структурой, связями, отношениями, мобильной информацией, на основе анализа и практических действий, направленных на разработку и использование моделей [270].

Социально-экономическая система относится к сложным динамическим системам, охватывающим многоуровневые социально-экономические процессы, поэтому она относится к классу кибернетических систем, т. е. управляемых систем. Модели, замещающая конкретный объект (систему), могут предоставлять необходимую, новую информацию и знания о ней.

Е.В. Бережная и В.И. Бережной относят социально-экономические системы к сложным, поэтому не существует универсальных методов

построения математических моделей таких систем. Можно говорить только об общих принципах построения таких моделей, к которым относятся [80]:

- адекватность (соответствие модели своему оригиналу системы);
- комплексность (взаимная увязка мероприятий, элементов, подсистем, стадий жизненного цикла, иерархических уровней и всего комплекса методов);
- объективность (соответствие научных интерпретаций реальности);
- простота (учет только основных факторов);
- чувствительность (способность модели быстро реагировать на изменение задаваемых параметров);
- устойчивость (нормальная эластичность изменения исходных параметров к изменению полученных результатов);
- универсальность (стандартная широта области применения).

При этом под моделью понимается образ конкретного объекта (системы) в материальной или идеальной форме, отражающий основные свойства и замещающий его в ходе исследования. Существует много разновидностей моделей: графические, физические, логические, интуитивные, математические, машинные, имитационные модели и др. Однако, выбор конкретного метода познания системы зависит от того, в каких условиях осуществляется обследование, какова ответственность исполнителей за принимаемые решения и степень регламентации управления. Такое моделирование Хемди А. Таха называет имитационным [292].

Преимущества моделирования являются: а) используется для анализа сложных процессов в различных сферах; б) учитывает экзогенные и эндогенные факторы, влияющие на систему; в) решает проблемы оптимизации исследуемых процессов, явлений; г) возможность использования цикличности; д) возможность рассматривать различные сценарии путем задания значений входных показателей и др.

Как и любой метод исследования, моделирование обладает и недостатками: а) отсутствует адекватность разрабатываемых моделей реальным

объектам; б) сложность изучаемых и проектируемых систем приводит к необходимости разработки специальной, качественно новой техники исследования; в) слабая разработанность и применимость на практике математических моделей различных социальных и экономических объектов, явлений и институтов; г) значительный объем отчетности и документов возникающих в рамках проведения экспериментов и др.

Анализ основан на процессе разложения целого (системы) на составные части, с целью изучения структурных связей между элементами исследуемой системы, а также выявления природы и закономерностей.

Анализ основан на определенном механизме выявления тенденций непрерывных детерминированных социально-экономических процессов системы, и учитывая необходимость синтеза синхронных и диахронных подходов, важно использовать триаду системного, структурно-функционального и казуального анализа, которые наиболее эффективно позволяют выявить закономерности системы [145].

Особое место занимает системный анализ, основанный на научном познании систем, представляющий собой поэтапные действия с помощью комплекса общенаучных, естественнонаучных, экспериментальных, математических и статистических методов. Важность системного подхода состоит в том, что его применение создает основу для логического и последовательного мышления к проблеме принятия решений, эффективность которых определяется структурой и приоритетностью решаемых проблем.

Структурно-функциональный анализ базируется на исследовании системных объектов, явлений, процессов, основанный на структурном расчленении социально-экономической целостности, где каждой подсистеме (элементу) придается определенное функциональное назначение.

Структурно-функциональный анализ связан с именами социологов: Т. Парсонса, Б. Малиновского, А. Радклифф - Брауна и др.

По мнению Т. Парсонса, структура системы представлена совокупностью иерархических структур (подсистем), а функциональная составляющая имеет

два значения: *назначение* одного из элементов системы по отношению к другому (к системе в целом, к внешней среде) *и* зависимость элементов в рамках данной системы, при которой изменения в одной части оказываются производными (*функцией*) от изменений в другой её части [215].

С появлением инновационных разработок в области информационных технологий и вычислительной техники, проблемы с решением аналитических задач социально-экономических систем принципиально изменились:

- строятся интеллектуальные информационные системы, которые пользователям позволяют получать аналитические данные и предоставлять новые знания и результаты, выводимые системой;
- разрабатываются проекты дезинтермедиации, основу которых составляет быстрое развитие информационно-интеллектуальных ресурсов системы;
- стали использоваться новые аналитические методы исследований, прежде всего, таких как инновационный анализ, морфологический метод, методы многокритериальной оценки альтернатив, в том числе оценки возможных направлений социально-экономического развития, альтернативного выбора управленческих решений и ряд других.

Таким образом, с одной стороны, преимуществами аналитических методов для исследования социально-экономических систем являются простота, низкие затраты, динамичность, а с другой стороны, существуют и определенные недостатки - искажение картины истинного процесса из-за недостаточной и неполной информации, отсутствие экспоненциальности развития по всем основным параметрам ("знания порождают знания").

Теоретические методы функциональной концепции базируются на методах формализации, аксиоматизации и рефлексии.

Аксиоматизация основывается на построении научных теорий на основе выдвижения гипотез, то есть положений, не требующих доказательств. Аксиоматизация используется для формирования начальных предпосылок

теорий, создания основных концептуальных принципов, а гипотеза – это способ построения теории, подтвержденный экспериментально [181].

На современном этапе аксиоматические теории социально-экономических систем нередко формулируются как формализованные системы, содержащие точное описание логических путей вывода теорем из аксиом. Доказательство в такой теории представляет собой последовательность формул, каждая из которых либо является аксиомой, либо последовательно выводится из предыдущих формул по принятым правилам вывода.

К аксиоматической формальной социально-экономической системе региона предъявляются определенные требования:

- непротиворечивость (все гипотезы системы не являются теоремами, «истинными высказываниями»);
- полнота (процессы, явления, свойства системы содержат доказуемые утверждения);
- независимость системы аксиом (все подсистемы и элементы обладают независимостью);
- разрешимость (существует эффективный процесс (алгоритм), который определяет эффекты системы).

Аксиоматизация является одним из методов построения научных знаний о социально-экономических системах, имеет ограниченное применение, поскольку требует высокого уровня развития аксиоматизируемой содержательной теории. Известный математик К. Гёдель доказал, что даже сильные научные теории не допускают полной аксиоматизации.

Рефлексия базируется на научной деятельности, направленной на исследование конкретных явлений и процессов познания системы.

Среди современных разработчиков теории рефлексивной деятельности следует отметить А.В. Карпова, И.Н. Семенова и С.Ю. Степанова.

А.В. Карпов определяет рефлексию как умение реконструировать и анализировать понимаемый в широком смысле план построения целевых действий и умение выделять состав, структуру и объект данных действий [138].

Важнейшие практические функции рефлексии социально-экономической системы основаны на возможности:

- проведения аналитических работ социально-экономического и организационно-технического характера при исследовании особенностей основного элемента системы - человека;
- планировать, регулировать и контролировать свое мышление в отношении систем;
- оценивать не только результативность, но и логическую правильность действий
- находить ответы на поставленные цели и задачи.

Б.А. Зейгарник, И.Н. Семенова и С. Ю. Степанова выделяют три формы рефлексии, различающиеся по объекту исследования. Наиболее полно можно использовать относительно к социально-экономическим системам, на наш взгляд, две формы: рефлексия образа действия и рефлексия профессиональной деятельности [125].

Социально-экономическая система относится к типу социо-организационным, следовательно, рефлексия действий представляет анализ технологий и принципов, применяемых субъектами управления для достижения целей и обеспечения эффективного функционирования организационной системы.

Профессиональная рефлексия предполагает наличие высококвалифицированных специалистов, а также организацию глубокого, системного и качественного освоения ими фундаментальных знаний, формирование соответствующих практических умений и навыков, развитие способностей к самореализации и творчеству, что устанавливает уровень трудового потенциала системы в целом.

Роль метода рефлексии в функционировании социально-экономических систем состоит: а) в определении заданных допущений целеполагания системы; б) в установлении и регулировании адекватных требований к системе на основе соотнесения предъявляемых требований и ситуационной специфики; в) в

умении организовывать и фиксировать результат состояния развития и саморазвития системы и ее подсистем, элементов; г) в умении определять причины положительной, либо отрицательной динамики процессов, протекающих в системе.

Основным недостатком рефлексии видится тот факт, что с помощью данного метода изучаются рефлексивные процессы, воспроизводящие рефлексивную ситуацию, но для достижения рефлексивной ситуации обычно используются проблемные задачи, решение которых в рамках привычного для системы процесса невозможно.

Теоретические методы в рамках казуальной концепции базируются на методах: идеализации, восхождения от абстрактного к конкретному, индукции и синтеза.

Идеализация - один из примечательных методов исследования, который предполагает изучение элемента или компонента системы, наделенного гипотетическими идеальными свойствами, что позволяет упрощать процесс исследования и получать результаты путем математических вычислений с заранее заданными параметрами.

Мысленное создание идеальных объектов системы, несуществующих в действительности, цель которого абстрагироваться от некоторых свойств реальных объектов исследования, факторов и мысленное их наделение нереальными гипотетическими свойствами.

Идеализация социально-экономической системы осуществляется многоступенчато, с мысленным переходом к оптимальному варианту развития какого-либо свойства системы.

Целесообразность использования метода идеализации в социально-экономических системах определяется следующими обстоятельствами: во-первых, подлежащие исследованию реальные компоненты системы достаточно сложны для имеющихся средств теоретического анализа; во-вторых, необходимость очистить сложные компоненты системы от свойств и связей, которые загораживают суть протекающих процессов; в-третьих, исключаемые

из рассмотрения свойства, связи, явления компонентов системы не влияют на сущность метода.

Таким образом, будучи разновидностью абстрагирования, идеализация допускает элемент чувственной наглядности, но по объему охвата касается только некоторых явлений, свойств и связей системы.

Метод восхождения от абстрактного к конкретному основан на получении результатов исследования на базе перехода от абстрактных и односторонних представлений о системе к более конкретному её воспроизведению в теоретическом мышлении.

В качестве конструктивного принципа этот метод был впервые использован Гегелем для построения своей философской системы в целом и для развёртывания отдельных её самостоятельных и целостных частей [133].

По мнению В.М. Агеева и В.Н. Щербакова экономические отношения внешне не осязаемы, не ощутимы, а все категории социально-экономической науки абстрактны по своей природе и выводятся из реальных экономических отношений [303].

Однако не всякая абстракция способна выполнять роль реального и результативного инструмента теоретического исследования социально-экономической действительности. В экономических исследованиях общие абстрактные понятия следует наполнять конкретным социально-экономическим содержанием, опираясь на наблюдение, эксперименты, эмпирические факты реальной действительности.

Чтобы сформировать понятие (абстракции) социально-экономической системы, с помощью которого можно проникнуть в суть социально-экономических процессов и явлений и избежать при этом общих схоластических рассуждений, необходимо теоретически разделить единую систему на составные части, отдельные элементы.

Индукция позволяет переход знаний от отдельных элементов системы (сегментация) к знаниям общего процесса, то есть предполагает поиск общих закономерностей на основе отдельных тенденций и фактов.

Систему реальных экономических показателей и определение взаимосвязи между ними достаточно сложно проанализировать, поскольку они формируются под влиянием большого количества факторов, что затрудняет возможности определения, какое воздействие оказывает каждый из этих факторов.

Для решения подобного рода проблем используется синтез. *Синтез* – это логический метод, при котором отдельные элементы предмета познания объединяются в целое и исследуются в составе этого целого. Синтезирование происходит при движении от абстрактного к конкретному, в процессе которого изучаемое явление исследуется во взаимосвязи составляющих его сторон, в целостности и единстве, в движении противоречий, благодаря чему открываются пути и формы их разрешения.

В России и за рубежом разработано много методов синтеза (эвристические, функционально-стоимостные, синтез рациональных систем на морфологических множествах и др.), которые, по мнению А.В. Андрейчикова и О.Н. Андрейчиковой широко используются в социально-экономических системах для поиска новых рациональных решений и реализации полезных функций систем[64].

Таким образом, благодаря сочетанию методов анализа и синтеза обеспечивается системный, комплексный подход к сложным (многоэлементным) объектам исследования – социально-экономическим системам.

Вторую группу методов исследования социально-экономической системы региона составляют *эмпирические методы*, основанные на использовании методов и приемов опытного исследования, позволяющего получить фактическую информацию о системе, то есть эти методы направлены непосредственно на объект.

Особое место занимает *группа эмпирических методов структурной концепции*, которая представлена методами: наблюдение, изучение первичной документации и традиционный метод.

Наблюдение базируется на сборе первичной эмпирической информации об объекте (системе) путем непосредственного восприятия и фиксации данных, составляющих адекватное представление о самом объекте, его свойствах и воздействующих на него факторах с учетом поставленных целей и задач.

Отличительной чертой наблюдения является непосредственность и систематичность восприятия исследуемого объекта, что позволяет получать данные о свойствах и динамике системы в рамках определенного временного периода, в пределах которого поведение объектов системы обретает устойчивость и автономность.

Все существующие виды наблюдений, как систематическое целенаправленное восприятие, должны удовлетворять определенным требованиям: целевой подход, планомерность, полнота, систематичность, объективность и др.

К достоинствам метода наблюдения относятся: непосредственность, гибкость, многовариантность, дешевизна, что незаменимо на начальных этапах исследования и позволяет четко определить проблему, объект и предмет исследования системы. В то же время метод наблюдения обладает и рядом недостатков: вмешательство в ход естественного процесса системы, невозможность применения к очень большим системам, возможность получать только один вид характеристик (качественные или количественные) изучаемых явлений и процессов социально-экономической действительности [201].

Исследование информационной документации основано на изучении документов на различных носителях, относящихся к исследуемой социально-экономической системе.

Изучение информационных ресурсов следует начинать с выявления таких свойств, как однотипность, объемность, массовость, возможность хранения, возможность обработки, достоверность, доступность для восприятия, лаконичность, экономичность и др.

Источниками сбора, изучения, обобщения и анализа полученной информации о системе и ее элементах служат различные документы, начиная

от бухгалтерской отчетности и заканчивая стратегическими программами развития региона и муниципалитетов. Для социально-экономических региональных систем источниками информации могут служить результаты следующих социологических способов исследования:

- аудиторные и dial-тесты (заполнения анкет или тесты с помощью использования специальных приборов - dial);
- личные интервью;
- телефонные опросы (проводятся с использованием специальной компьютерной системы из офиса);
- фокус-группы (сфокусированное на одной или нескольких близких темах коллективное интервью,).

Для формирования объективного и полного представления об исследуемой системе необходимо использовать одновременно несколько источников получения информации, постоянно корректируя и обновляя материал.

Эмпирические методы функциональной концепции можно представить следующими методами: измерение, нормативный метод, прогнозный метод.

Измерение представляет совокупность приёмов сравнения измеряемой физической величины с её единицей на основе непосредственной оценки, сравнения с мерой, противопоставления, дифференциации, замещения, совпадения. В социально-экономических системах измерение хорошо показывает величины количественных показателей явлений, действий, процессов [202].

Сущность *нормативного метода* заключается в технико-экономическом обосновании прогнозов, планов, программ с использованием норм и нормативов, которые разрабатываются, конкретизируются, дифференцируются заранее на законодательной или ведомственной основах.

В современном обществе расширение системы норм и нормативов, повышенные требования к их формированию и развитию информационных

систем, обусловили необходимость создания автоматизированной системы сбора, накопления и обновления норм и нормативов. Автоматизированная система нормирования социально-экономической системы региона включает комплекс научно обоснованных трудовых, материальных, финансовых, социальных и других норм и нормативов, порядок и методы их формирования, обновления и использования при проведении прогнозных и плановых расчетов, а также организацию подготовки и контроля норм и нормативов с применением способов автоматизации, причем все нормы и нормативы сгруппированы по подсистемам (программам), а внутри подсистем — по задачам.

Прогнозный метод образует совокупность способов и приемов мышления, позволяющих на основе анализа ретроспективных данных, эндогенных и экзогенных взаимосвязей системы, показать суждение определенной достоверности относительно будущего развития системы.

По мнению В.В. Глущенко и И.И. Глущенко, в прогностике важен выбор и практическое использование методов прогнозирования, представляющих разноплановый спектр: поисковое и нормативное, стратегическое, бизнес-прогнозирование, перспективное, текущее, оперативное, прогнозирование разработок, производства, финансов, кадрового обеспечения и др. [107].

Выбор метода прогнозного исследования является вспомогательным, но ключевым решением при прогнозировании, и это решение, с одной стороны, должно обеспечить функциональную полноту, достоверность и точность прогноза, а с другой - уменьшить затраты времени и средств на процесс прогнозирования.

Для социально-экономической системы характерно системное прогнозирование, которое предполагает необходимость в прогнозе множества проблем или элементов, решающих эту проблему, а также связей между ними. Поэтому такой тип управления чаще всего использует экспертное, функционально-логическое и структурное прогнозирование.

Эмпирические методы казуальной концепции представлены в нашем исследовании методом сравнения и экспериментальным методом.

Метод сравнения позволяет определять различия и сходства исследуемого объекта (систему) с образцовым эталоном для последующей классификации, оценки и типологизации.

Эффективность использования данного метода может быть достигнута при соблюдении определенных требований, одним из которых является объективная общность сравниваемых объектов, однако при наличии разнообразных целей сравнивать можно объекты разного назначения. Данное сравнение в социально-экономической системе осуществляется непосредственно или опосредованно (сравнение с эталоном), позволяет получить количественные данные в первом случае и качественные характеристики - во втором случае.

Эксперимент позволяет непосредственное участие исследователя и его воздействие на объект (систему) в искусственно созданных или реальных условиях с помощью измерительных приборов и технических измерительных средств.

А.В. Ахутин выделяет следующие особенности эксперимента: исследователь сам вызывает изучаемое явление, а не ждёт, когда оно произойдет; можно изменять условия протекания изучаемого процесса, попеременно исключая отдельные условия с целью установить закономерные связи и варьировать количественное соотношение условий на основе проведения математической обработки данных[72].

В рамках исследования социально-экономической системы выделяют социально-экономический *эксперимент*, под которым понимается целенаправленная реализация социально-экономического процесса в условиях близких к реальным условиям, в результате которой, должен появиться один из ожидаемых результатов [200].

В связи с усложнением систем и ростом масштаба возможных последствий экспериментов, необходимо проектировать сам эксперимент, представленный последовательными этапами: мысленный, математическое моделирование, полунатуральное моделирование и реальные испытания.

Таким образом, можно сделать следующие выводы по результативно-ориентированным методам исследования региональных социально-экономических систем:

1. В соответствии с проведенным анализом методов исследования социально-экономических систем можно предположить, что в процессе интеграции социальных и экономических процессов усиливаются требования к необходимости методологического обеспечения механизма управления социально-экономической системой региона. Как показывает практика, наряду с предъявляемыми требованиями по адаптации новых методов оценки данного рода систем, недостаточно проработанных методов в теоретическом уровне, следует искать новые, более качественные методы и ожидать определенный период времени для формирования методологической основы, ориентированной на множественность и разнообразие механизмов управления.

2. Нарастающий дисбаланс темпов социальной, экономической и материально-природной эволюции заставляет пересмотреть традиционные методы исследования, переоценить значение существующих закономерностей развития и активно разрабатывать новую методологию управления социально-экономическими системами. В этой связи при изучении проблем, относящихся к управлению качественными изменениями в социально-экономических системах, ученые обращаются к новым областям теории управления, таким как: структурная, функциональная, казуальная концепции, представленным в виде матричного управления разнообразных диспозиций системы для конкретной территории.

3. Систематизация методов исследования социально-экономической системы региона должна базироваться на методологии двух уровней познания – теории и эмпирике, и поэтому, необходимо использовать комплекс теоретических и эмпирических методов в сочетании с иными практическими методами, дополняющими научное познание оценки систем.

4. Данные методологические положения позволяют сочетать количественные методы оценки, предполагающие наличие параметров совокупности численных значений, а также разнообразие способов качественной оценки, определяющих наличие устойчивых представлений о “ценностях региона”, сравнение с которыми позволяет установить степень приближения (отдаления) от аксиологического критерия. При этом качественные и количественные способы оценки должны не заменять, а дополнять друг друга.

5. Направление эволюции развития социально-экономических систем всегда определяется вытеснением предшествующих систем с помощью разнообразных механизмов, базирующихся на методологических аспектах. Выделяют два класса механизмов. Первый - адаптационный класс механизмов, под действием которых рождаются медленные предсказуемые и спрогнозированные изменения в социально-экономических системах, второй класс механизмов – бифуркационные, под их действием происходит стремительная перестройка системы, выходящая на пересечение нескольких траекторий эволюционного развития.

6. Для повышения управляемости, устойчивости и эффективности функционирования социально-экономической системы необходимо, чтобы все подсистемы и элементы, находящиеся на разных стадиях развития, были приведены к единому эволюционному уровню развития, методологизированы и топологически организованы к случайным воздействиям. Можно утверждать, что любой вариант системы подчиняется комплексу эволюционных методов оценки, выстроенному в иерархической последовательности.

1.3. Онтология интегральной эффективности региональных социально-экономических систем

В настоящее время в центре внимания экономической науки находится переосмысление подходов к оценке эффективности мезоэкономических систем, связанных с проблемами неопределенности и неоднозначности методологических подходов к рассматриваемой ситуации. Весьма актуальна в современных научных дискуссиях проблема отсутствия единой трактовки понятия «эффективность».

Природа проблем трактования «эффективности» - это: а) раскрытие возможностей оценки эффективности проводимых действий в социально-экономической области; б) необходимость учета средств на выполнение запланированных программ; в) ликвидация несоответствия и отставания фактических результатов от запланированных, преодоления разрывов; г) поиск равновесия между противоположными процессами.

Понятие *эффективность* получило широкое распространение в современных научных дискуссиях и исследованиях последних десятилетий в области философской науки и методологии [49].

Первое упоминание *эффективности* встречается в работах основателей классической политэкономии В. Петти и Ф. Кенэ. По их мнению, эффективность есть результативность, которая используется для оценки государственных и частных мер, способствующих оживлению экономической жизни. Как самостоятельное экономическое понятие «эффективность» учеными не рассматривается [276].

Экономическая литература того времени вводит термин «эффективность» в связи с изменениями отношения к власти как к субъекту управления. Для оценки деятельности власти предлагаются подходы, направленные на измерение полученного результата по отношению к установленной цели. С развитием промышленности, мануфактурного производства появляются новые субъекты управления – менеджеры [260].

Согласно теории Д. Рикардо, эффективность есть отношение результата к определенному виду затрат, а не результативность. С этого времени понятие «эффективность» приобретает статус экономической категории [248].

В конце XIX века термин «эффективность» утрачивает экономическое значение и используется для оценки разнообразных явлений и процессов. В связи с тем, что расширяющееся машинное производство привело к смене субъективного механизма управления, экономика перестает быть уделом только экономистов. В своей книге «Двенадцать принципов эффективности (производительности)» (1912 г.) Гаррингтон Эмерсон, один из первых, связывает эффективность с функциональностью и считает, что эффективность является основной задачей управления. Подход автора еще раз подчеркивает, что не существует эквивалентности между понятиями результативность и эффективность [308].

Взаимоувязка целей и результатов деятельности не является прочной и носит дискуссионный характер, поэтому экономисты выделяют абсолютную и сравнительную эффективность. М.С. Солодка сравнительную эффективность определяет, как отношение объема произведенной продукции к понесенным затратам, расчет которой необходим для выбора наиболее экономичного способа производства. Абсолютная же эффективность определяет, что производить.

Позднее, с развитием общественного производства, ученые начинают отождествлять понятия эффективность и социально-экономическая эффективность, обуславливая это появлением новых видов затрат, не только экономического, но и социального характера. Поскольку понятие «эффективность» применяется к любому явлению, процессу, деятельности, то необходимость расширения данного понятия очевидна.

Таким образом, эффективность – это не только результат деятельности, процесса, явления, но и достижения цели или удовлетворения потребности. Потребительская эффективность - принципиально иной способ оценки реальности, выражающий степень отображения потребности в целевых

показателях, выборе наиболее эффективных средств достижения, где целевая эффективность рассматривается как отношение результата к цели. За понятием же «экономическая эффективность» было сохранено отношение полученного результата к затратам.

Уточним понятие *эффективность*. Сущность и природа эффективности с точки зрения парадигмы развития социально-экономической системы рассматривается исследователями с различных сторон (таблица 1.3).

Таблица 1.3 - Варианты определений понятия «эффективность»

<i>Год</i>	<i>Автор</i>	<i>Определение эффективности</i>
1906	В.Парето	Состояние рынка, при котором никто не может улучшить свое состояние, не ухудшая положения других участников рынка; получение максимума возможных благ от имеющихся ресурсов (оптимум Парето, Парето - оптимальное состояние) [256]
1912	Г.Эмерсон	Максимально выгодное соотношение между совокупными затратами и экономическими результатами
1999	Б.Райзберг Е.Стародубцева Л.Лозовски	Результативность процесса, операции, проекта, выражающая относительный эффект и определяемая, как соотношение результата (эффекта) и затрат, направленным на его получение [242]
2006	Г.Фетисов В.Орешин	Во-первых, соотношение достигнутых результатов деятельности региона с величиной приведенных затрат, во-вторых, степень участия территориальной единицы в решении общефедеральных задач [282]
2011	Р.Хасанов	Степень достижения количественного результата и последующего сравнения с совокупностью результатов аналогичных действий [290]
2013	О.Пирогова	Продуктивность использования ресурсов в достижении какой-либо цели; универсальная характеристика результативности любой деятельности, измеряемая соотношением результата к затратам на его получение [225]

При проведении анализа и обобщений вариантов определения сущности можно дать следующие характеристики категории «*эффективность*»:

- наличие огромного количества конкретных ситуаций по переходу объектов социально-экономической системы из одного состояния в другое, более эволюционное, предполагает трансформацию определения сбалансированности достигнутых результатов с затратами;
- переход на более высокий уровень социально-экономической системы требует участия сфер каждой подсистемы и расчета степени функциональности в достижении цели;
- эффективность социально-экономической системы, как реализованная совокупность новых знаний, должна иметь практическое применение в соответствующих областях при оптимальном использовании имеющихся ресурсов.

На основании вышеизложенного можно дать следующее определение эффективности – это *системная категория, показывающая степень достижения результативности процесса, явления, деятельности в управляемой системе, измеряемой относительными показателями максимально выгодного соотношения результата к затратам в определенное время и в определенном пространстве*. В системном смысле, эффективность – это состояние социально-экономической системы, формирующееся под влиянием множества факторов по многим направлениям.

Анализ трудов в данной области свидетельствует о терминологическом разноречии, так как ученые используют понятия "эффективность", "эффект", "результативность", "экономичность" как эквивалентные синонимы. На самом деле речь идет о разных по своей природе явлениях, хотя и взаимосвязанных друг с другом, но находящихся в определенной субординации.

Следствие 1. Эффективность представляет относительный показатель достижения цели, в то время как эффект – это абсолютный показатель, который выражается с помощью следующих показателей: ВРП, выручка, объем продаж, прибыль, экономия издержек, доля рынка [119].

Следствие 2. Согласно ГОСТРИСО 9000-2008 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» эффективность – это соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами, однако результативность – это степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов. В свою очередь, экономичность определяется как соотношение планируемых результатов для выполнения поставленной цели и использованных ресурсов.

Следствие 3. Результативность рассматривается как одно из свойств эффективности: эффективность — это комплексный показатель действия, процесса, явления, который характеризуется такими свойствами, как результативность, ресурсоемкость и оперативность, а результативность - способность объекта оценки давать нужный результат [257].

Разные по своей природе вышеуказанные показатели отражают качество процессов, явлений, действий, протекающих в социально-экономической системе региона.

Таким образом, эффективность, результативность и экономичность не являются тождественными категориями, они взаимодополняемы функционально, но взаимоувязаны в рамках дуалистического подхода исследования экономических систем (рисунок 1.4).

В мире применяется множество видов и форм эффективности территориальных социально-экономических систем, каждая из которых отражает ту систему, которая сложилась в условиях трансформации экономики, функционирующих гражданских институтов, системы регламентации взаимоотношений.

С.Н. Растворцева, В.В. Фаузер, В.Н. Задорожный, В.А. Залевский считают, что огромное многообразие видов и форм эффективности усложняет научное объяснения сущности и классификации категории эффективности, и тем самым, несогласованность, несовершенство методов и приемов оценки эффективности относительно социально-экономической системы региона [245].

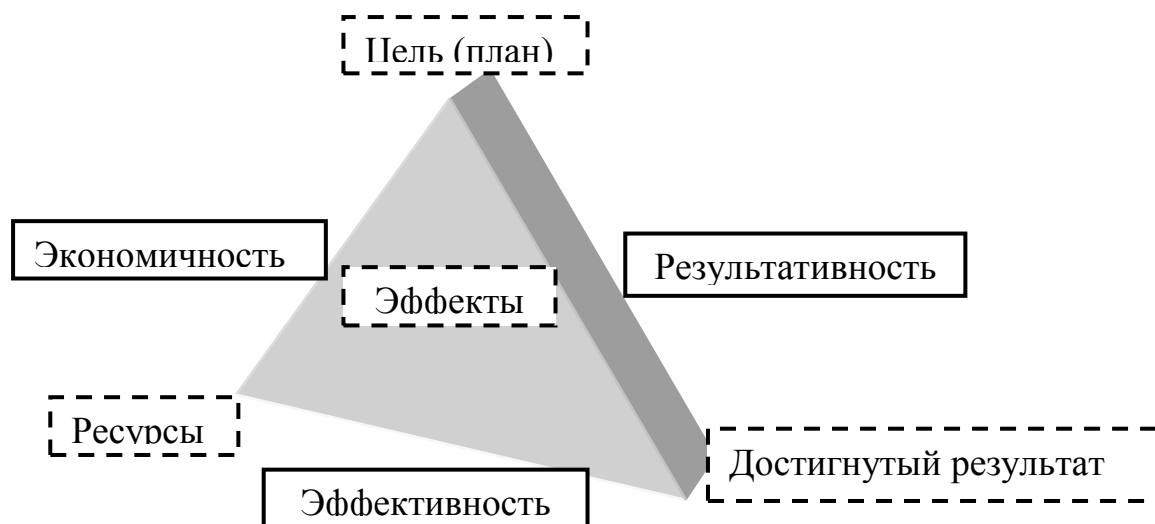


Рисунок 1.4 - Взаимосвязь категорий результативность, эффективность и экономичность

Резюмируя, можно сказать, что эффективность территориальных социально-экономических систем должна оцениваться на основе интеграции форм и видов эффективности, присущих процессам и явлениям, протекающим в реальном времени в системе. Оценка интегральной эффективности требует оценки определенных видов и форм эффективности ресурсного обеспечения, достигнутых результатов и запланированных мероприятий в различных сферах.

Консолидированную классификацию эффективности социально-экономической системы региона можно представить следующим образом (табл.1.4)

Таблица 1.4 - Виды и формы эффективности социально-экономической системы в соответствии с консолидированной классификацией

№ п/п	Виды и формы эффективности	Характеристика и расчет показателей
I	<i>В зависимости от уровня достигнутого результата</i>	
1.1	Экономическая	сравнение текущего макроэкономического показателя общественного производства с показателем предыдущего периода: $E = \text{ВВП}_t / \text{ВВП}_{t-1}$ или к средней численности работников, занятых в отраслях материального производства: $E = \text{ВНД} / \text{СЧР}$

		соотношение всех совокупных затрат, приходящихся на выпуск единицы продукции:
		обобщающие (рентабельность, ликвидность) и частные показатели для каждого фактора производства: производительность труда, капиталотдача, фондоотдача, материалотдача, энергоотдача
1.2	Социальная	сравнение текущего макроэкономического показателя, характеризующий заработанный доход общества, к показателю предыдущего периода: $E = \text{ЛД}_t / \text{ЛД}_{t-1}$
		деление размера ВВП (ВРП) на душу населения
		доля фонда потребления в ВНД
		индекс развития человека отражает среднюю продолжительность жизни, степень грамотности и доход на душу населения
		коэффициент социальной рентабельности (SR) рассчитывается как отношение денежной оценки социального эффекта к затратам на производство данного социального эффекта: $SR = \frac{\text{Социальный эффект (д. е.)}}{\text{Затраты}}$
		социальный индекс (PI, publicness index) Вайсброта рассчитывается как отношение финансовых поступлений от создания общественных благ к доходам от выпуска частных благ: $PI = \frac{\text{благотворительные вклады (гранты, госдотации)}}{\text{реализация товаров (членские и спонсорские взносы)}}$ Социальный индекс принимает значения от 0 до бесконечности. Если индекс равен нулю, то организация находится на полном самофинансировании. Чем больше значение социального индекса, тем ниже уровень самофинансирования некоммерческих организаций
		коэффициент социальной эффективности, который рассчитывается по следующей формуле *: $K_{\text{соц.эф}} = N_{\text{раб.м}} * \left(\frac{K_{\text{б.мо}}}{K_{\text{б.обл}}} + \frac{K_{\text{зп.пр}}}{K_{\text{зп.мо}}} \right),$ где: $N_{\text{раб.м}}$ – количество рабочих мест, создаваемых в результате программ, $K_{\text{б.мо}}$ – уровень безработицы территории, где реализуется программа, $K_{\text{б.обл}}$ – уровень безработицы в среднем по территории, $K_{\text{зп.пр}}$ – уровень заработной платы по программе, $K_{\text{зп.мо}}$ – средний уровень заработной платы территории, где реализуется программа

1.3	Социально-экономическая	интегральный доход рассчитывается путем суммирования чистого дисконтированного дохода (NPV) и недоучтенного социально-экономического эффекта, который включает эффект от импортозамещения, результат социально-экологических изменений, сопутствующие результаты в смежных отраслях народного хозяйства, недополученный приток средств от реализации продукции по ценам ниже конкурентоспособных дисконтированный срок окупаемости (Discounted Payback Period) – это время, требуемое для покрытия начальных инвестиций за счет чистого денежного потока, генерируемого инвестиционными программами $DPP = \sum_{t=1}^n \frac{NCF_t}{(1+r)^t} \geq Inv,$ где n – число периодов, NCF_t – чистый поток денежных средств в период t, r – барьерная ставка (коэффициент дисконтирования), Inv – начальные инвестиции Индекс рентабельности (индекс прибыльности, Profitability Index) характеризует уровень доходов на единицу затрат. Если является ни прибыльным, ни убыточным $PI=1$; $PI<1$, проект следует отвергнуть. $PI = \left(\sum_{t=1}^n \frac{NCF_t}{(1+r)^t} \right) / Inv,$ где NCF_t – чистый поток денежных средств в период t, n – число периодов, r – ставка дисконтирования (стоимость капитала, привлеченного для инвестиционного проекта), Inv – начальные инвестиции Внутренняя норма доходности -IRR (Internal Rate of Return, IRR) определяет максимальную стоимость привлекаемого капитала, при которой инвестиционная программа остается выгодной и рассчитывается как значение ставки дисконтирования, при которой $NPV = 0$ $NPV = \sum_{i=1}^n \frac{NCF_i}{(1+r)^i} - Inv = 0,$ где NCF_t – чистый поток денежных средств в период t, n – число периодов, r – ставка дисконтирования (стоимость капитала, привлеченного для инвестиционного проекта), Inv – начальные инвестиции
4.	Экологическая	индекс экологической эффективности (The Environmental Performance Index) – комбинированный показатель Центра экологической политики и права при Йельском университете, который измеряет 22 показателя в 10 категориях, отражающих различные аспекты состояния окружающей природной среды и жизнеспособности ее экологических систем

		показатель экологической эффективности равен: $E = E_0 - (A + B + C),$ где: E_0 – общеэкономический эффект хозяйствующего субъекта, A – стоимость природоохранных мероприятий, B – потери от нанесенного ущерба природной среде, C – стоимость природных ресурсов
II	В зависимости от запланированной деятельности	
2.1	Производственная	частные показатели производства: трудоемкость, капиталоемкость, материалоемкость, энергоемкость. Чем меньше значения данных показателей, тем выше технологическая эффективность
2.2	Инвестиционная	чистая приведенная стоимость (NPV), рассчитываемая с учетом дисконтирования за вычетом инвестиций: $NPV(IRR) = \sum_{i=1}^n \frac{NCF_i}{(1+r)^i} - Inv$ или рассчитывается на основе затратной модели и модели финансовых результатов
2.3	Маркетинговая	сопоставление достигнутого эффекта в результате маркетинговой деятельности, который чаще всего выражается в виде прибыли или дохода, к затратам, вызвавшим этот эффект
2.4	Банковская	финансовые коэффициенты: ROE, ROA, а также единственного коэффициента эффективности - cost/income ratio, рассчитываемый как отношение операционных расходов к операционным доходам *
III	В зависимости от ресурсного обеспечения	
3.1	Бюджетная	отношение полученного бюджетом результата к затратам, рассчитывается на основании определения потока бюджетных средств. основным показателем бюджетной эффективности является бюджетный эффект (B_t), который определяется как превышение доходов бюджета (D_t) над расходами (P_t): $B_t = D_t - P_t$ коэффициента использования государственных средств: $КЭИ(ARR) = N_p / \frac{1}{2} (K_o - O_c)$ где: N_p – совокупный социально-экономический эффект от реализации государственных программ (прирост доходов бюджетов); K_o – государственные расходы (начальные инвестиции); O_c – стоимость объекта вложений, на конец периода [97] эффективности использования бюджетных средств по мероприятиям $O = ДИП / ПИР,$ где ДИП – оценка достижения плановых индикативных

		показателей (фактические индикативные показатели/плановые индикативные показатели); ПИР - оценка полноты использования ресурсов (фактическое использование бюджетных средств/плановое использование бюджетных средств) [222]
--	--	--

*Составлено с использованием Методики расчета экономической, социальной и бюджетной эффективности инвестиционных проектов. Утверждена приказом главного управления экономики Пермской области № 16-03 от «01» октября 2004 г.

*Составлено с использованием данных Центра экономических исследований МФПА.

Исследования консолидированных форм и видов эффективности региональных социально-экономических систем доказало неизбежность конфронтации между прошлыми и будущими методологическими суждениями, отражаемыми в различных научных концепциях. Однако интегральная эффективность применительно к территориальным социально-экономическим системам должна включать формы и виды не конкурирующие, а дополняющие друг друга и позволяющие осуществлять глубокую консолидированную оценку всей социально-экономической системы региона (территории).

Ввиду того, что интегральная система оценки эффективности СЭС обусловлена не только консолидированной классификацией эффективности, но и различными методами и подходами к определению величины эффективности, рассмотрим основные группы методов.

I. Методы измерения общей эффективности и результативности системы:

а. Парето-метод означает сопоставление результата к другим «элементам» (ценностям, потребностям, целям и затратам). Каждое отношение является частным критерием эффективности:

$$\frac{\text{Результат}}{\text{Затраты (ценности, потребности, цели)}} \quad (1.2)$$

Результат деятельности соответствует целям, если отношение результата к цели близко к максимальному значению.

б. Метод «план-факт» рассчитывает эффективность как:

$$\frac{\text{Плановые показатели}}{\text{Фактические показатели}} * 100\% \quad (1.3)$$

Данному методу присуща простота расчета и экспресс-оценка отдельных сегментов системы, что подчеркивает преимущества метода перед другими.

с. Метод «эффективность операционного цикла» (manufacturing cycle effectiveness, MCE) рассчитывается по формуле:

$$MCE = \frac{\text{Время реализации отдельного производства}}{\text{Продолжительность общего производственного цикла}} \quad (1.4)$$

Полученный коэффициент должен быть меньше единицы, поскольку продолжительность общего производственного цикла состоит из времени: производства, контроля, качества, перемещения продукции и времени простоя.

II. Методы измерения социальной, экономической и социально-экономической эффективности деятельности субъектов в зависимости от способа обработки данных [268]:

а. Статические (расчет статистических коэффициентов) методы предполагают сопоставление фактических показателей с целевыми показателями:

$$\frac{\text{Плановые результаты}}{\text{Фактические результаты}} \quad (1.5)$$

либо социальных результатов и затрат на их достижение:

$$\frac{\text{Социальные результаты}}{\text{Затраты}} \quad (1.6)$$

б. Динамические методы основаны на определении чистых потоков денежных средств, которые способны генерировать последствия деятельности субъектов.

с. Методы корреляционно-регрессионного анализа предполагают определение тесноты или вида связи между результатами деятельности субъектов и их затратами. Также на основе получаемых регрессионных моделей можно прогнозировать показатели эффективности деятельности.

d. Методы оптимизации основаны на определении границы производственных возможностей, получаемой с помощью построения целевой функции, и показателя эффективности как меры удаленности конкретного субъекта от нее.

III. Методы оценки эффективности ресурсного обеспечения [178]:

a. Метод минимизации затрат определяет эффективность с точки зрения выбора более дешевого варианта, то есть оценки затрат.

b. Метод «затраты – результативность» предполагает сравнения результатов расходования средств, направленных на достижение единой цели и различающихся не только затратами, но и степенью достижения конечного результата:

$$\frac{\text{Конечный результат (натуральный показатель)}}{\text{Затраты}} \quad (1.7)$$

с. Метод «затраты – выгода» применяется, когда сравнительная оценка рассматриваемых вариантов не может быть сведена к рассмотрению одного обобщающего натурального показателя, а результат можно выразить в денежном измерении:

$$\frac{\text{Результат в форме денежной выгоды}}{\text{Затраты на реализацию программы}} \quad (1.8)$$

d. Метод «затраты – полезность» используется при сравнении разнородных показателей, отражает результат, выраженный в сводном неденежном показателе:

$$\frac{\text{Сводный неденежный показатель}}{\text{Затраты}} \quad (1.9)$$

Наиболее часто встречаются методы оценки эффективности ресурсного обеспечения, которые строятся на основе комбинации ряда результирующих показателей, выраженных в денежном (неденежном) эквиваленте. Неограниченность количества факторов и их комбинаций, позволяет получать различные показатели. Для определения результирующего показателя используют различные факторы: уровень финансирования, количество оказанных услуг, стоимость услуг, рыночные цены установленной сферы, особенность налоговой системы и т.д.[33].

Рассмотрим наиболее распространенные в научной литературе и классификации эффективности, применяемые к социально-экономической системе региона (таблица 1.5).

Таблица 1.5 - Анализ классификаций эффективности, применяемых к региональным социально-экономическим системам

Авторы	Характеристика
Е.Г.Непомнящий В.И. Самаруха Т.Г.Краснова Т.Н.Плотникова	<i>Экономическая эффективность.</i> Формы проявления - система экономических эффектов, включая эффекты роста продуктивности труда, снижения себестоимости продукции, увеличения прибыли, снижения материалоемкости производства, фондоемкости производства, трудоёмкости продукции и т.д. <i>Социальная эффективность.</i> Формы ее проявления связаны с получением социальных эффектов, прежде всего, улучшения условий труда, роста уровня жизни населения, улучшения экологических параметров жизни и работы, увеличения продолжительности жизни и пр. <i>Социально-экономическая эффективность.</i> Формы ее проявления связаны с получением максимального экономического эффекта при заданных параметрах социального характера.
А.В. Чемерилова Н.Н. Чепелева Е.Н. Кучерова	<i>Эффективность используемых ресурсов:</i> трудовых ресурсов, производственных фондов, нематериальных активов и др. <i>Эффективность затрат:</i> капитальных вложений, текущих затрат, совокупных затрат и др.
С.Ф. Покровский Д.В. Белова	<i>Производственная эффективность</i> <i>Торговая эффективность</i> <i>Банковская эффективность</i>

В.Д.Базилевич	<i>Эффективность экономики</i> <i>Эффективность отдельной отрасли</i> <i>Эффективность объединения предприятий</i> <i>Эффективность предприятий</i> <i>Эффективность отдельного структурного подразделения</i> <i>Эффективность производства конкретного вида продукции</i> <i>Реальная эффективность</i> – характеризует фактический уровень затрат и результатов, отраженных в бухгалтерском учёте и отчётности. <i>Условная эффективность.</i> Применяется для оценки работы отдельных структурных подразделений предприятия. <i>Расчётная эффективность</i> – опирается на плановые показатели, полученные расчётным путём.
Т.А. Фролова С.Ф. Покровский Т.Н. Чугунова М.И. Руденко	<i>Первичная эффективность.</i> Это начальный одноразовый эффект, полученный вследствие осуществления производственно-хозяйственной деятельности предприятия (организации), внедрения прибыльных технических, организационных или экономических мероприятий. <i>Мультипликационная эффективность.</i> Имеет место вследствие того, что первичная (начальная) эффективность почти всегда повторяется и умножается благодаря многократному использованию соответствующих мероприятий инновационного характера на предприятиях
Т.А. Фролова С.Ф. Покровский Т.Н. Чугунова М.И. Руденко	<i>Абсолютная эффективность.</i> Определяется на основе величины дохода, получаемого предприятием за определённый промежуток времени в результате производственной и хозяйственной деятельности. <i>Сравнительная эффективность.</i> Получается на основе сравнения альтернативных вариантов хозяйствования и выбора наилучшего из них. Данный показатель отражает экономические, социальные, экологические и другие преимущества конкретного варианта реализации хозяйственного решения по сравнению с другими вариантами.
А.А. Аничкова И.В. Баранова	<i>Эффективность процессов производства</i> <i>Эффективность процесса управления</i> <i>Эффективность финансовой, инвестиционной, инновационной, маркетинговой деятельности</i>
П.П. Виленский, В.Н. Лившиц	<i>Эффективность участия в проекте.</i> Определяется для того чтобы определить возможность реализуемости

С.А. Смоляк	проекта, а также заинтересованность в проекте его участников <i>Эффективность проекта в целом.</i> Определяется для того, чтобы определить потенциальную привлекательность проекта для его вероятных участников, а также с целью поиска инвесторов
Т.Н. Чугунова М.И. Руденко	<i>Локальная эффективность.</i> <i>Народнохозяйственная эффективность</i>

Основываясь на анализе классификаций, методов, форм и видов эффективности социально-экономической системы были сделаны следующие выводы:

- на этапе оценки многие результирующие показатели эффективности СЭС можно рассчитать один раз, что не позволяет увидеть изменения показателя в динамике;
- система показателей интегральной эффективности СЭС будет полезна для органов управления в том случае, если она будет актуальна на момент принятия управленческих решений;
- ввиду отсутствия единого понимания «эффективности» определение показателей в разных странах, регионах не всегда соизмеримы. Один и тот же показатель может измеряться по-разному, что приводит к неточностям;
- значительная часть индикаторов эффективности учитывают большое количество параметров (факторов), что делает оценку трудоемкой и дорогостоящей для применения;
- полезными являются показатели, которые одинаково актуальны для всех регионов, стран мира;
- многие подходы к эффективности СЭС изменяются с течением времени, вводя новые критерии и показатели оценки;
- существуют методики, содержание которых закрыты для пользователя, что формирует определенное недоверие к полученным результатам;
- некоторые организации, проводящие исследования в области оценки интегральной эффективности СЭС, не обладают репутацией надежных

компаний, что ведет к предвзятому отношению к результатам их работы со стороны органов управления, населения и бизнеса.

В этой связи новое понимание интегральной эффективности относительно социально-экономического развития представлено на рис.1.5.

Исследование онтологии интегральной эффективности социально-экономической системы целесообразно проводить при условии одновременной оценке ресурсного обеспечения системы, операционного процесса, социально-общественного участия и достигнутого результата в сопоставлении со стратегическими целями регионального развития, то есть системы целевых ориентиров региона наряду с системой «управления по результатам» являются ключевыми факторами оценки интегральной эффективности социально-экономической системы.

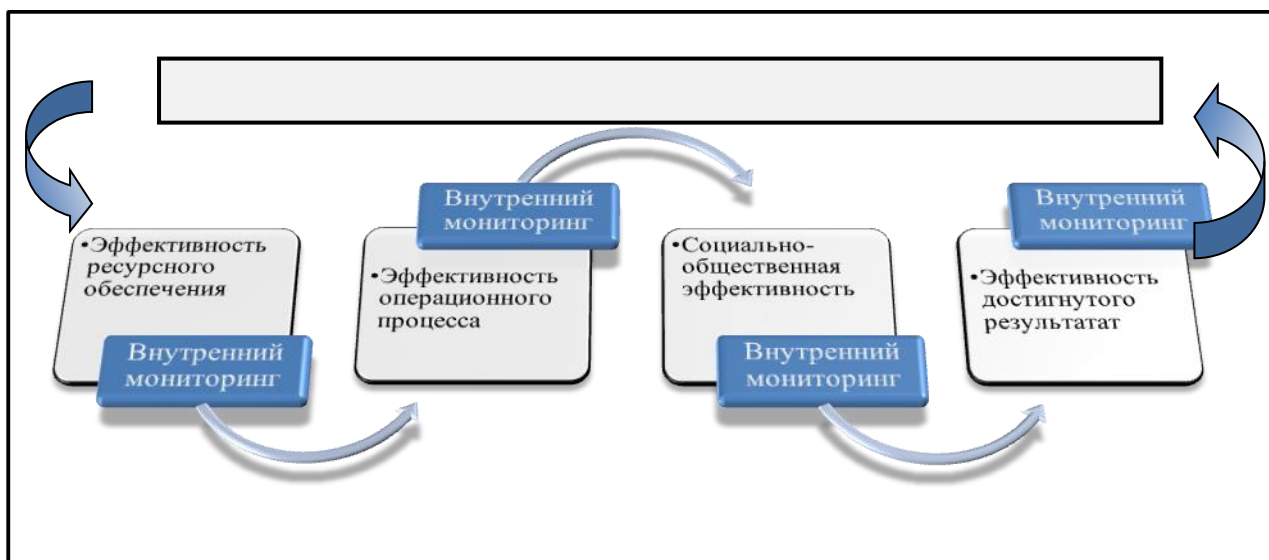


Рисунок 1.5 - Новое понимание интегральной эффективности социально-экономической системы

Таким образом, на наш взгляд, интегральная эффективность социально-экономических систем должна: 1) базироваться на сбалансированной системе форм и видов эффективностей, дополняющих друг друга; 2) функционально взаимодействовать показателями результативности и экономичности, но находиться в определенной субординации от них; 3) учитывать принципы системы управления, ориентированной на результат, применяемые в теории региональной экономики и менеджменте.

2. ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ

2.1. Генезис концептуальных основ программно-целевого управления регионального развития

Необходимость повышения уровня социально-экономического развития требует применения новых, более качественных механизмов управления, одним из которых выступает программно-целевое управление. Реализация приоритетных национальных проектов (ПНП) и целевых программ на разных уровнях власти сталкивается с рядом трудностей, которые обусловлены такими причинами, как отсутствие единой регламентирующей методической базы, квалифицированного кадрового потенциала и неразвитостью взаимоотношений между органами власти.

Вопросам теории программно-целевого управления посвящено значительное количество научных трудов зарубежных и отечественных авторов. Однако наблюдается определенная незавершенность концептуальных основ, проявляющаяся в отсутствии четкого представления системы базовых компонентов программно-целевого управления.

Анализ трудов в данной области свидетельствует о значительном терминологическом разнообразии подходов. Также достаточно часто исследователи анализируемых процессов используют такие понятия как: «программно-целевой подход», «программно-целевой принцип», «программно-целевое управление», «программно-целевой метод», «программно-целевое финансирование» в качестве синонимов. На самом же деле речь идет о разных по своей природе явлениях, хотя и взаимосвязанных друг с другом, но находящихся в определенной субординации.

Следует заметить, что в зарубежной литературе применяется набор унифицированных терминов для обозначения различных процессов и действий

в рамках программно-целевого управления. Это термины: system management, project management.

Интересно мнение зарубежных ученых: Р. Джонсона Ф. Каста, Дж. Розенцвейга, которые отмечают существенные различия между вышеназванными терминами и их значениями, но относят их к одному общему процессу – системному управлению [116].

В то же время, оценивая перспективы развития управленческих механизмов на основе программ и программного метода, авторы монографии "Теория управления системами" отметили, что «программный тип организации, создаваемой для выполнения определенных целей, будет основным типом организации» управления будущего [96].

В этой связи следует объяснить специфику понятий «система» и «программа», применимых к социально-экономическому сегменту.

В соответствии с гипотезой, выдвинутой Р. Акофф, «система представляет собой сущность, которая состоит из взаимосвязанных частей» [57]. Согласно подходу Л. Берталанфи, «система - это комплекс определенных элементов, находящихся во взаимодействии» [32]. В. Гослинг трактует систему как объединение простых частей [34]. В.В. Мыльник дает такое определение системы: «система - это целенаправленный комплекс взаимосвязанных элементов любой природы и отношений между ними» [199].

По нашему мнению, экономическая и социальная системы попадают в разряд органичных систем, то есть их можно охарактеризовать как саморазвивающуюся целостности, проходящие в процессе своего развития ряд последовательных этапов дифференциации и усложнения. Отличительной системы особенностью этого развития является качественное преобразование частей системы в рамках их общей целостности на основе постоянного обновления элементов в процессе развития.

По мере развития теории управления в настоящее время появляются новые парадигмы, которые вносят существенные изменения в прежние

концептуальные схемы. Принципиально иной парадигмой управления в мировом экономическом пространстве стало программное управление.

В современных научных исследованиях принято считать, что программа представляет собой документ, регламентирующий содержание программно-целевого управления и устанавливающий связи целей управления и механизмов их достижения и включающий описание конкретных запланированных действий и мероприятий, сроков их осуществления, ответственных исполнителей и необходимых ресурсов [298, 299].

Интересен подход А. И. Кузьмина, который утверждает: «Все зависит от того, как определить понятие "программа, но в принципе, с управленческой точки зрения, программа может содержать независимые линии деятельности, несвязанные логически между собой и даже отделенные от содержания, причем эти линии деятельности могут управляться как проектным, так и процессным методом. Программа должна обязательно иметь внутреннюю логику, иерархию целей и взаимосвязанные сферы деятельности» [38].

В рамках перехода на модели «управление результатами», по мнению А.В. Бусаровой, государственная программа - это: во-первых, *комплексный документ*, определяющий основные направления государственной стратегии развития в установленной сфере; во-вторых, *инструмент комплексного планирования* увязки деятельности и необходимых для этого ресурсов; в-третьих, государственная программа — это *инструмент представления результатов* деятельности для всех потенциальных пользователей [108].

Иными словами, в рассматриваемых суждениях авторы определяют программу (государственную программу) как один из инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, и в то же время как самостоятельную систему отношений с внутренней логикой и иерархией целей.

Формирование отечественной точки зрения в отношении понятия «программно-целевое управление» проходило по-другому.

Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский и Е.Б. Стародубцева считают программно-целевое управление одним из специфических видов управления,

ориентированным прежде всего на достижение поставленных целей в соответствии с логической схемой "цели → пути → способы → средства". В основе такого логического построения ставится в первую очередь управление элементами программы и программными действиями, а не существующая организационная структура [241].

В. Рапопорт и Л. Родионова же рассматривают программно-целевое управление как организационную форму, функционирующую на долгосрочной основе, использование которой предполагает внедрение матричной структуры управления. Авторы отмечают, что для управления программами вводятся соответствующие структуры (матрицы), которые отвечают за успешное достижение целей программы, обеспечивают координацию взаимодействия как внутри программы, так и за ее пределами [244]. Однако, во многих исследованиях отмечается, что применение методов и подходов программно-целевого управления не является альтернативой использованию традиционных инструментов управления, поскольку «матричная структура может функционировать только в рамках существующей структуры, а не отдельно от нее» [244].

Нужно отметить, что фрагментарность исследования вопросов программно-целевого управления свойственна многим современным исследованиям в этой области. В частности, многие авторы не считают нужным выделение всего организационно-управленческого процесса как неотъемлемого условия функционирования программно-целевого механизма. Так, например, А.Д.Самохин в своих исследованиях ограничивается пониманием данного термина только через постановку целей (главных задач) управления и определения путей их достижения. Достижения целей реализуются с помощью определенных методов: а) выявление и оценка проблем установленной сферы исследования, для решения которых разрабатываются программы; б) формирование и исполнение программ; в) определение источников, объема ресурсов и их распределения между элементами программы; г) организация

системы «управления» программой и обеспечения организационного взаимодействия; д) мониторинг и координация по программам [253].

На наш взгляд, методы, которые называет автор, больше определяют этапы реализации программы, а не способы достижения цели (основных задач).

Столь же противоречивы представления о методах программно-целевого управления у ряда других авторов.

Например, Б.А. Райзберг и А.Г. Лобко, считают, что широкое понимание программно-целевого метода представляет способ решения стратегических проблем управления путем разработки и реализации комплекса (системы) программных мероприятий, ориентированных, прежде всего, на те цели, достижение которых позволит максимально эффективно решить возникшие и потенциальные проблемы. Авторы делают особый акцент на том, что программно-целевое управление должно применяться в тех ситуациях, когда существует проблема, не просто неустранимая в процессе естественного функционирования системы управления, но и, более того, способная привести к дальнейшему усугублению ситуации. В таких условиях, по мнению Б.А. Райзберг и А.Г. Лобко «необходимо принять специальные программные меры, сконцентрировать усилия, мобилизовать имеющиеся ресурсы в интересах решения проблемы в течение установленного срока» [238].

Согласно подходу М.Ю. Кривошеевой, программно-целевой метод характеризуется как «способ выделения основных целей и задач государственного, экономического, социального, экологического, культурного и территориального развития» [157] и включает в себя разработку комплекса взаимоувязанных мероприятий по их реализации в строго установленные сроки. Именно система программных мероприятий является, по мнению автора, методами программно-целевого управления, что не совсем точно отражает суть такого управленческого механизма, поскольку затрагивает только фазу планирования и прогнозирования.

Можно заметить и другую фрагментарность в приводимых суждениях отечественных ученых.

А.Л. Гапоненко и А.П. Панкрухина считают, что процесс управления начинается с определения целей и предполагает решение комплекса задач, взаимоувязанных по ресурсам, времени, этапам и другим параметрам. Часто, при решении долгосрочных задач происходит сочетание программного и целевого типов управления и такое управление носит название программно-целевого. На практике же ставится определенная цель с взаимоувязанной с ней системой задач, и для ее реализации разрабатывается определенная программа (план) действий [103].

Н.В. Грачева, И.В. Гаврева программно-целевое управление рассматривают как процесс планирования, состоящий из набора определенных видов деятельности, адресно-увязанных по продукту, ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекса целенаправленных мероприятий, поскольку, по их мнению, планирование перерастает дальше в процесс управление программами в целом [109].

Иными словами, в рассматриваемых суждениях вне поля зрения остается управленческий цикл и механизм управления.

Принципиально иной позиции придерживаются Е.П. Голубков и Л.С. Пекарский. Согласно их подходу, понятие «программно-целевое управление» необходимо рассматривать в узком и широком значениях. В широком смысле Е.П. Голубков и Л.С. Пекарский трактуют программно-целевое управление как инструмент воздействия субъекта управления на объект путем применения методологии системного анализа, где средства достижения цели определяются в зависимости от охвата самих целей и стадий жизненного цикла. Узкая трактовка Е.П. Голубковым и Л.С. Пекарским сущности программно-целевого управления сводит его к разработке и реализации различного типа комплексных целевых программ.

По нашему мнению, попытка Е.П. Голубкова и Л.С. Пекарского отразить одновременно цикличность и системность программно-целевого управления является прогрессивным моментом в развитии управленческой теории. В то же время в рассматриваемом подходе авторами не обоснованы структурные

элементы: субъект, объект инструменты и особенности организации управления.

Различные подходы к определению необходимого элементного состава программно-целевого управления, разработанные отечественными учеными, опираются на американский опыт функционирования системы "планирование — программирование — бюджетирование (ППБ)", разработанную еще в середине XX века. Суть ППБ заключается в реализации трех взаимосвязанных процессов: 1) планирование, включающее формирование и изложение целей и задач; 2) программирование, подразумевает подбор уже имеющихся и поиск новых средств, которые используются для достижения целей; 3) бюджетирование, процесс перевода общих многолетних программ на язык годовых бюджетных цифр по финансовым годам [239].

В таком контексте Катасонов Ю.В. трактует программно-целевое управление как особый механизм планирования деятельности, распределения ресурсов и ответственности. Ю.В. Катасонов считает, что принятие системы ППБ позволило осуществить в экономике страны переход от управления затратами к управлению результатами на основе оценки ожидаемой и фактической эффективности деятельности органов власти. Более того, эта оценка была поставлена на систематическую основу и принесла положительный результат. Следовательно, к основным элементам программно-целевого управления автор добавляет контрольный процесс, используемый в определенной форме как метод управления [140].

Существует еще одна группа исследований, в рамках которой природа программно-целевого управления раскрывается с помощью идентификации подходов, свойственных управленческому процессу. В рамках этой группы достаточно широко известной трактовкой программно-целевого подхода является определение, предложенное болгарскими учеными Н. Стефановым, К. Симеоновым, К. Костевым, С. Качауновым. По их мнению, идентификация подходов, свойственных управленческому процессу опирается на целевой, программный и системный подходы [262, 263].

Развитие взглядов идентификации управленческих подходов явились суждения болгарских исследователей С.Р. Микулинского и Х.Г. Попова, которые связывают необходимость применения целевого подхода с усилением значения целевой и программной стадий в связи с появлением разносторонних проблем межотраслевого и межрегионального характера, а использование системного и комплексного подходов мотивируют необходимостью обеспечения организационной полноты и целостности в условиях действия разных факторов (экономических, социальных, организационных) [182].

Сама идея синтеза различных идентификационных подходов, реализуемых в программно-целевом управлении, поддерживается многими учеными. В частности, С.А. Репин полагает, что такое управление обусловлено требованием разработки высокоэффективных целевых программ (и решение этой задачи обеспечивается целевым и программным подходами), обеспечением деятельности (реализуется в рамках системного подхода) в единстве ее элементов (обеспечивается методологией структурного подхода) и функций (область применения функционального подхода) по всем направлениям (приложение принципов комплексного подхода).

Таким образом, всесторонний охват и последовательность процесса синтеза подходов программно-целевого управления, предложенный С.А. Репиным, является научным шагом вперед в области управления, но методологически нарушена субординация, оптимальная взаимодополняемость (комплементность) и взаимозаменяемость (субститутность) названных подходов. Полагаем, что единство элементов и их функций в системе управления обеспечивает сам системный подход, поскольку само содержание понятия «система» обосновывает необходимость состава функциональных элементов структуры управления и эти элементы применяются на ином уровне организации управления, чем системный подход.

На роль комплексного и системного подходов в программно-целевом управлении обращают внимание С.В. Кропачев и Е.А. Наумов, а системного и целевого подходов — М.Ю. Кривошеева, которые в итоге не полностью

отражают необходимость исследования их взаимосвязей и взаимопроецессов [158].

Идея необходимости использования целевого подхода в управлении общественными ресурсами представлена во многих трудах, но первоначально она была сформулирована в научной литературе известным теоретиком П. Друкером в его монографии "Практика управления" (1954 г.), которая на практике вошла под названием "Management by objectives", или «Управление по целям». В рамках этой концепции коренным образом изменяются представления о механизмах управления общественными средствами.

Данная методика не так давно пришла и в русскоязычную научную школу, хотя есть некая аналогия с методами программно-целевого управления в СССР [118, 307, 306].

Резюмируя, можно сказать, что исследуемые труды, посвященные проблематике управления, ориентированного на результат, позволили выделить следующие группы концептуальных подходов к сущности категории «программно-целевое управление»:

1) проблемно-ориентированный подход (Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко, А.Д. Самохин, А.В. Бусарова, Г.С. Пospelов, В.А. Ириков и др.);

2) ресурсный подход (Ю.В. Катасонов, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева, И.Н. Мысляева, Е.Ф. Борисов, В.К. Сенчагова, А.И. Архипова и др.);

3) процессный подход (Н. Стефанов, К. Симеонов, К. Костев, С. Качаунов, М.М. Вышегородцев и др.) [264];

4) функциональный подход (Н.В. Грачева, И.В. Гаврева, А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина, В. Рапопорт, Л. Родионова и др.);

5) системный подход (С.В. Кропачев, Е.А. Наумов, М.Ю. Кривошеева, С.Р. Микулинский, Х.Г. Попова, Е.П. Голубков, Л.С. Пекарский и др.).

Таким образом, вышерассмотренные взгляды к сущности категории «программно-целевое управление», свидетельствуют: во-первых, об отсутствии единой трактовки и компонентной базы программно-целевого управления; во-

вторых, не учитывается субординация и специфика программно-целевого управления как отдельного вида управления, отражающих своеобразие конкретного объекта управления; в-третьих, отсутствие реального опыта и представлений об организации такого рода управления как подвижной системы.

По мнению автора, понятие программно-целевое управление следует трактовать, с одной стороны, как синтез инструментов управления экономикой и, одновременно, как систему отношений, возникающих в процессе управления.

Несмотря на фрагментарный характер научных суждений концептуальной трактовки *программно-целевого управления*, роль его в управлении экономики определена четко – это комплексная система отношений, целью которой является координация систем программного планирования, упреждающего контроля и ресурсного обеспечения, ориентированная на конкретную цель (результат) в единстве ее всех необходимых структурно - функциональных элементов, является, по мнению автора, наиболее приемлемой с позиции научного обоснования управления целевыми программами.

Наш повседневный опыт доказывает, что подвижность любой системы определяют внешние факторы, поэтому учет характера и векторов влияния, становится важным условием результативного управления. Но в то же время не стоит забывать, что кроме внешнего воздействия на систему есть и внутренние факторы, которые бывают порой намного сильнее и динамичнее.

Идея подвижности программно-целевого управления отражается принципиальными взглядами к адаптивности объекта управления. В таком аспекте результат управления должен адекватно отразить реакцию организационной системы на изменения внешней и внутренней среды посредством мониторинга и корректировки целей функционирования, средств обеспечения, изменения результативных показателей удовлетворения требований.

К данной проблеме обращались в своих трудах еще Д. Кац и Р. Кан, которые писали: «Функция адаптации (внешнее воздействие), так же, как и функция поддержания устойчивости (внутреннее воздействие), направлена на выживание объекта, хотя функция поддержания ориентирована внутрь, а функция адаптации — вовне, они схожи в отношении базовой сущности воздействия». Обе функции способствуют сохранению стабильности и определенности в условиях жизненного цикла объекта [85].

Поскольку вопрос подвижности социально-экономической системы, а, следовательно, и программно-целевого управления важен, поэтому закономерным является вопрос исследования факторов, под воздействием которых происходит подвижность (степень вероятности).

К сожалению, в рассматриваемых работах вне поля зрения остается вопрос исследования факторов программно-целевого управления, однако ученые, которые касаются данной проблемы, отождествляют факторы с оценкой макроэкономических показателей [191].

Иной позиции придерживаются Н.П. Белова, Г.В. Калинина, А.М. Калинин. По их мнению, факторы имеют содержательно-процессный характер, поскольку каждая группа факторов закрепляется за определенным этапом управления, что позволяет мгновенно выявить основные проблемы и их источники.

Попытка авторов отразить степень влияния факторов на определенных промежутках программно-целевого управления является прогрессивным моментом в развитии теории управления. В то же время в рассматриваемом подходе не все факторы могут быть учтены в силу большой подвижности и изменчивости программного процесса [79].

Таким образом, согласно авторской позиции, во-первых, **факторы подвижности программно-целевого управления** — это совокупность постоянных внешних и внутренних воздействий, обуславливающих особенности и характер программного процесса во времени и в пространстве; во-вторых, необходимо определять группы факторов не только для каждой

программы отдельно, но и для каждого этапа ее программного управления; в-третьих, анализ и оценка возможных факторов подвижности должны определяться на основе методик, позволяющих выявлять качественно-количественную составляющую воздействия (рисунок 2.1).

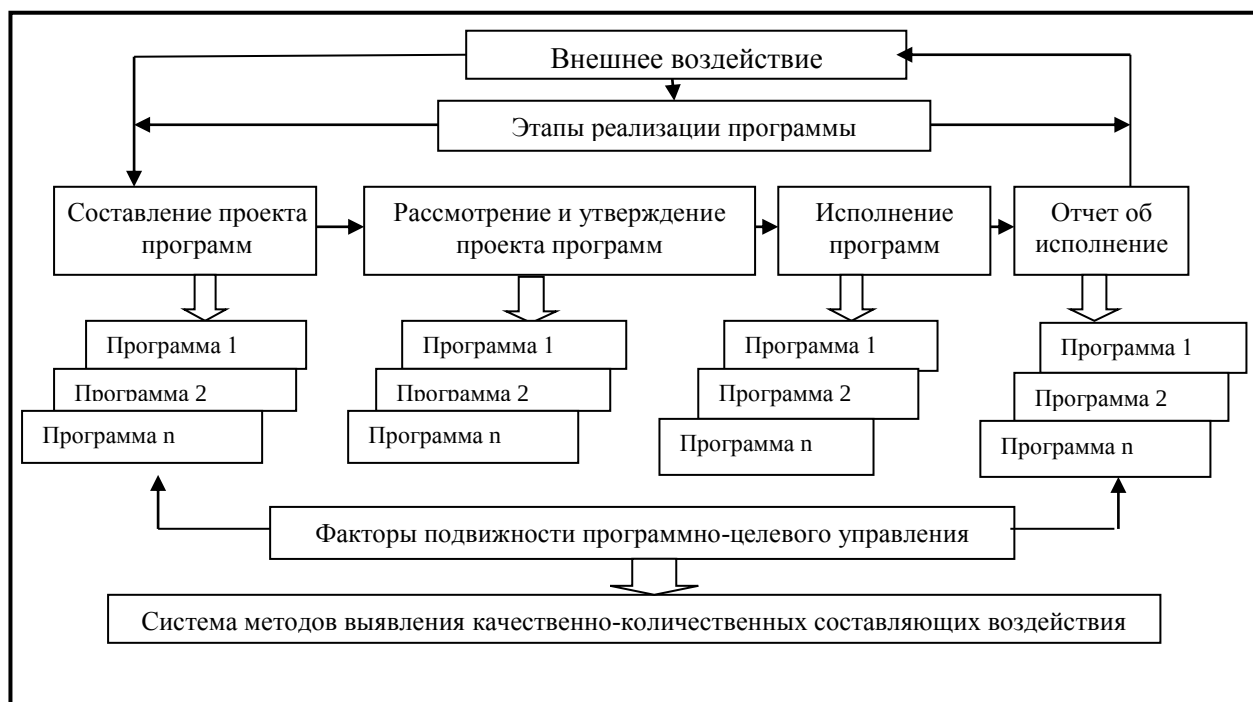


Рисунок 2.1 - Логика исследования факторов подвижности

По мнению автора, необходимо четко понимать отличие программно-целевого управления от понятий: программно-целевой метод, программно-целевое планирование и программно-целевое финансирование, поскольку многие проводят равенство между данными терминами.

На самом деле, как было сказано ранее, речь идет о разных по своей природе явлениях, взаимосвязанных друг с другом, но находящихся в определенной субординации.

Г.Н. Швецова трактует программно-целевое управление как организацию воздействия на управляемый объект на принципе эффективности для достижения поставленной цели за определенный интервал времени при ограниченных ресурсах. При этом программно-целевые методы предполагают

применение специальных средств воздействия управляющего субъекта на объект для достижения поставленной цели. Иными словами, в рассматриваемом суждении понятия «программно-целевое управление» и «программно-целевой метод» определяют стратегический и тактический подходы в теории управления, что, на наш взгляд, позволяет контролировать ситуацию и влиять на ее последствия одновременно, и это отличает данный механизм от большинства других.

М.Н. Переходько считает, что программно-целевой метод является научно-программным и временным способом увязки планируемых целей с ресурсами, что определило понимание программно-целевого планирования. По мнению автора, программно-целевое планирование – процесс планирования, в основе которого лежит определение и постановка целей, и лишь, затем разрабатываются пути их достижения.

Попытка автора отразить концептуальный взгляд на программно-целевой метод, как способ программно-целевого планирования, является прогрессивной, поскольку целиком отражает специфику методического механизма достижения целей. В то же время программно-целевое планирование не должно базироваться только на определенном методе, необходимо рассматривать целую систему способов, взаимодополняющих и взаимозаменяющих друг друга в случаях незапланированных отклонений плановых показателей [217, 218].

А.В. Цвикилевич утверждает, что программно-целевой метод должен подразумевать не только способ организации планирования, но и качественную экспертизу этого процесса, что, безусловно, предусматривает разработку особого механизма управления – мониторинга эффективности и результативности. Объединение двух основных форм управления – планирование и контроль, безусловно, усиливают результативность программно-целевого управления, но не учитывают финансовую необратимость бюджетного процесса и бюджетного механизма [293].

На практике доказано, что применение программно-целевого планирования неразрывно связано с определенной системой финансирования. Как считают американские эксперты, программно-целевое финансирование предполагает системное выделение денежных средств в соответствии с утвержденными программами (проектами), направленными на решение стратегически важных социально-экономических задач, и предусматривает создание особого организационно-процедурного механизма. Использование программно-целевого планирования и финансирования программных вложений позволяет обеспечить увязку объемов выделяемых средств с результативностью их использования [61].

По мнению Д.Ю. Лапыгина повышение требований к качеству управления привели к необходимости применения новых, более качественных механизмов, одним из которых выступает программно-целевое управление: во-первых, способствует соблюдению единого подхода к эффективному использованию ресурсов для решения наиболее приоритетных стратегических задач в пространстве и во времени; во-вторых, является инструментом выравнивания экономической ситуации отдельных территорий за счет распределения и постоянного перераспределения финансовых средств. [165]

Резюмируя, автор пришел к выводу, что необходим комплексно-системный подход к исследованию «программно-целевого управления» с четко заданными структурно - функциональными элементами и учетом факторов подвижности. Применяя комплексное объединение ключевых положений концептуальных основ программно-целевого управления, автором были уточнены различия понятий «программно-целевой метод, программно-целевое планирование и программно-целевое финансирование» как разные по своей природе явления, выполняющие разные функции управления, но интегрирующие и координирующие деятельность всех системных элементов, направленные на достижение единой цели.

Необходимость программно-целевого управления в современных условиях обусловлена следующими предпосылками и особенностями:

- диспропорции и неоднородность пространственного развития;
- устойчивость негативных процессов в экономике;
- отсутствие выделения в структуре планирования стратегических приоритетов различных подсистем;
- неразвитость механизмов мониторинга и увязки разных видов планирования.

Можно заметить, что в иностранной и отечественной экономической литературе приводится множество различных группировок принципов управления по результатам. Однако такие группировки обладают высокой степенью универсальности, что затрудняет поиск научных подходов к представлению системы программно-целевого управления для сегментированных объектов. Поскольку *программно-целевое управление* подчиняется системным закономерностям, то, согласно данной логике, необходимо в основу формирования отечественной концепции закладывать системные принципы организации программно-целевого управления, основанные на универсальных и сегментированных аспектах.

Выявлены следующие системные принципы формирования программно-целевого управления: целеполагание, системность, скользящее планирование, последовательность этапов, непрерывность, информированность, адаптивность к изменению условий реализации, согласованность интересов участников, ответственность и др.

Таким образом, концептуальное понимание программно-целевого управления можно определить, как *концепцию управления, целью которой является увязка системы мониторинга, программного планирования и прогнозирования, организации, анализа и регулирования, ориентированную на конкретную цель (результат) с четко заданными структурно - функциональными элементами, ресурсным обеспечением и учетом факторов подвижности.*¹

¹Составлено автором

2.2. Эволюция методологических подходов к трактовке роли мониторинга в программно-целевом управлении

Основные положения теории управления социально-экономическими системами в настоящее время прочно обосновались в работах зарубежных и российских ученых. В то же время различное методологическое трактование мировыми научными школами основных положений регионализма и муниципализма обусловило необходимость формирования определенной концептуальной основы, учитывающей особенности, гибкость инструментария и эффективность организации региональной социально-экономической системы.

Начало XXI столетия для многих стран характеризуется нацеленностью стратегии социально - экономического развития экономики на инновационный путь, и тем самым на повышение конкурентоспособности, которые могут быть реализованы только при использовании новых механизмов управления. Мониторинг целевых программ является одним из механизмов, который оценивает степень эффективности реализации государственной политики в регионах (территориях) с различным уровнем социально-экономического развития через реализацию государственных и муниципальных программ.

Кроме того, можно отметить, что поле интегральной эффективности социально-экономических систем предопределено трансформирующимися управленческими подходами к функциональному содержанию системы управления в целом (рисунок 2.2).

Опираясь на исследования ведущих специалистов, а также изучение опыта создания и применения информационных систем управления, была сформулирована следующая гипотеза: по мере усиления степени автоматизации процессов управления территориальными социально-экономическими системами усиливаются тенденции соответствующего им изменения содержания и преобразования большинства процедур и процессов в

области планирования, прогнозирования, регулирования, организации, контроля, мотивации, учета, анализа.

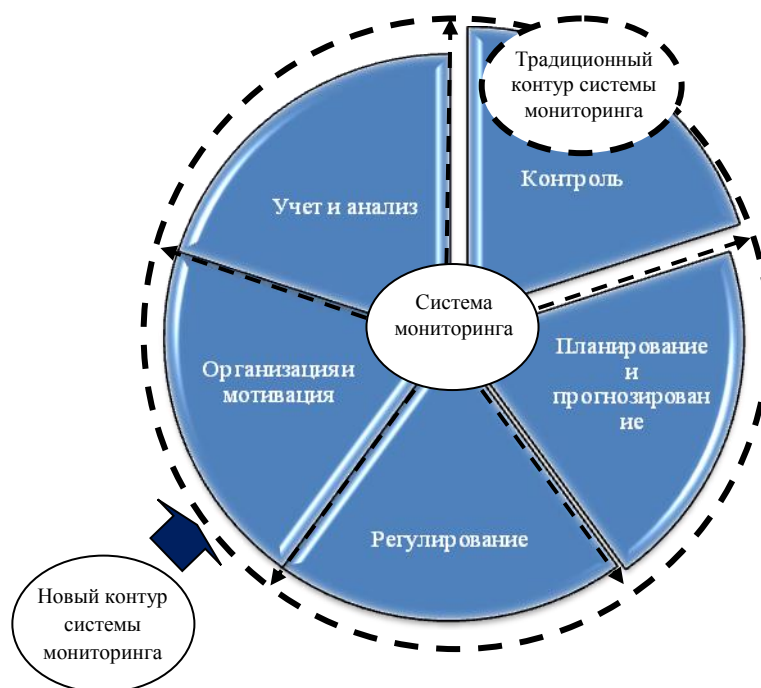


Рисунок 2.2 - Расширение контуров системы мониторинга как необходимого инструмента управления регионом

Протекающие тенденции обусловлены, прежде всего, расширением функционального поля системы мониторинга, и соответственно, возрастанием значимости такой системы на всем протяжении процесса управления социально-экономическими системами.

На наш взгляд, для глубокого теоретического обоснования термина «мониторинг программ» следует обратиться к самому понятию *мониторинг*.

Отмечено, что термин *мониторинг* в экономической литературе по-разному трактуется и понимается. Отсутствие общепризнанного трактования «мониторинг» обусловлено тем, что это понятие применяется для обозначения явлений и процессов, различных по своей природе. Ключевое различие между научными подходами заключается во взглядах моделирования системы мониторинга на основе различных составляющих.

Рассмотрим основные взаимно пересекающиеся подходы.

Первый научный подход к трактовке термина *мониторинг* выражает *совокупность отношений*, обусловленных функционированием различных сфер и отраслей в экономике. Данная точка зрения характеризует общественно-экономическую модель, поскольку в ее основе лежит социально-экономическая составляющая развития общества.

Второй научный подход выражает иную точку зрения. Мониторинг рассматривается как *инструмент практического использования управленческих решений органов власти*, с законодательным оформлением соответствующих документов. Данная модель относится к надстроечным отношениям, которые необходимы для оценки результативности и эффективности выполнения возложенных полномочий и функций на субъекты мониторинга. По мнению А. Пилясова, «институциональная сила власти определяется ее способностью разрешать контактные конфликты между основными игроками региональной экономики, устанавливать для них приемлемые правила игры и эффективные схемы прав собственности» [224].

На современном этапе сформировался еще один взгляд к понятию *мониторинг*, который определяет его как некий *инструмент правоотношений* между субъектами, подлежащий воздействию мониторинга. Данная модель характеризует больше нормативно-правовой взгляд на социально-экономические процессы общества, что еще раз доказывает расширение контуров мониторинга как инструмента управления.

Таким образом, течения научной мысли разделились на несколько основных подходов к пониманию сущности мониторинга (рисунок 2.3).

Проанализируем базовые суждения российских и зарубежных ученых в рамках 3 основных подходов к трактовке мониторинга.

Первый подход наиболее полно описывается в трудах В.В. Мыльников, который предлагает рассматривать «мониторинг» в качестве совокупности отношений, «выражающих удовлетворение социально-экономических, политических и глобальных потребностей общества» [199].

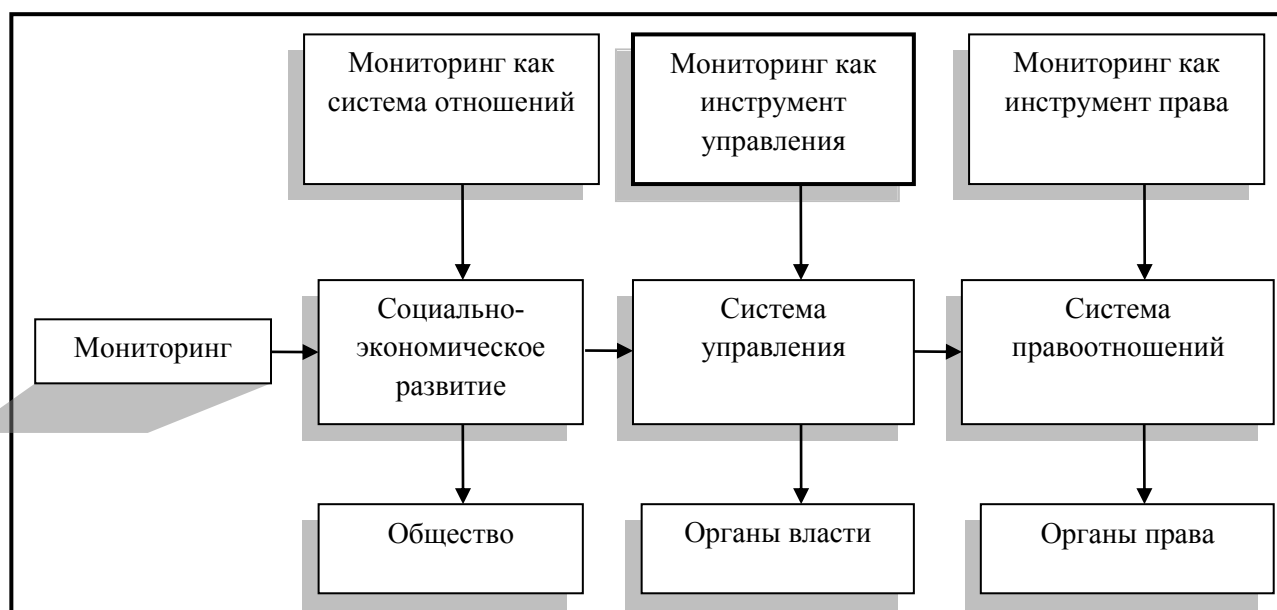


Рисунок 2.3 - Научные подходы к конкретизации термина «мониторинг»

Похожей позиции придерживается Ли Макдональд, который рассматривает термин мониторинг как ряд наблюдений в течение долгого времени с целью обнаружения существенных изменений. По его мнению, следует отличать мониторинг от инвентаризации и оценки, в то время как запасы и оценка могут быть основаны на одном измерении. В связи с этим типы мониторинга он делит от этапов мониторингового процесса: мониторинг тенденций, фоновый мониторинг, осуществление мониторинга, мониторинг эффективности, мониторинг реализации проекта, мониторинг проверки, мониторинг соответствия и другие [39].

Такие научные взгляды являются по своему существу достаточно масштабными и содержательными, однако надо обязательно учитывать обратимость и необратимость подобного рода отношений.

Основное содержание *второго подхода* хорошо отражено в работах Н.Ф. Реймерса, который отмечает в своих работах, что суть мониторинга состоит в выполнении двух функций, взаимосвязанных между собой: наблюдение (слежение) и предупреждение. В такой трактовке основной функцией мониторинга является только фиксация отрицательных последствий

хозяйственных действий и, в силу этого, результаты такого мониторинга обладают весьма низким прогностическим потенциалом [234].

Однако, как уже отмечалось, в современных условиях действия и мероприятия в рамках мониторинга должны предполагать, в том числе, предупредительный и «спасательный» характер, повышая тем самым практическую результативность мониторинга и его социально-экономическую эффективность. Такая постановка вопроса позволила продвинуться вперед экономической науке, и сегодня мы можем с большей точностью судить о влиянии времени на результаты мониторинговых исследований.

Особый взгляд на сущность мониторинга сложился у Г.Б. Поляка. Он предлагает концепцию, в рамках которой *мониторинг* трактуется как действия по начальному наблюдению за определенным процессом или явлением, действия по измерению и анализу результатов деятельности, включая деятельность органов государственной власти. Ключевое отличие его концепции заключается в изучении мониторинга как инструмента управления [228, 229].

Таким образом, сложность трактовки понятия "мониторинг" связана с принадлежностью его и к сфере управления, и к сфере науки, и к сфере права одновременно. Мониторинг одновременно может выступать в качестве способа исследования реальности, применяемого различными науками, и в качестве способа обеспечения сферы управления и права своевременной, качественной и необходимой информацией.

Рассматривая мониторинг как часть механизма реализации экономической политики и придерживаясь общепринятого методологического подхода, автор вносит ряд концептуальных и методических уточнений и трактует *мониторинг* как совокупность экономических отношений, связанных с реализацией комплекса мероприятий по систематическому наблюдению, оценке и прогнозу состояния выбранного объекта в пространстве и во времени с целью оперативной диагностики состояния объекта и подготовке рекомендаций для принятия управленческих решений по достижению намеченных конечных и непосредственных результатов управления.

Рассмотрим концептуальные взгляды на понятие «мониторинг», которые в наибольшей степени выражают сущность этого процесса применительно к такому объекту как государственные программы.

Группа ученых (А. Шанин, А. Александрова, Б. Ричман), считают, что понятия *мониторинга и оценки программ* тождественны, поскольку и оценка программ, и их мониторинг направлены на достижение одной и той же цели, а именно — регулирование процесса реализации государственной политики или ее отдельных направлений и составных частей на основе непрерывного и систематического сбора и обработки разнообразной объективной и субъективной информации. Однако, по мнению некоторых ученых, проведение периодической оценки государственных программ и организация мониторинга за ходом их выполнения — это две разные задачи, отличающиеся между собой как по уровню сложности, так и по методологическим подходам, используемым технологиям и методах осуществления [59].

Ряд исследователей (И. Беляков, Л. Никонова и другие) считают мониторинг программ одним из наиболее эффективных инструментов управления. При этом, отдельные методы осуществления мониторинга могут и должны внедряться на уровне региона (муниципалитета) даже в условиях ограниченности финансовых ресурсов. Кроме того, мониторинг позволяет получить данные о том, на сколько достигнутые результаты соответствуют произведенным затратам при использовании различных технологий оценки, а также предлагаются пути совершенствования управленческой практики в соответствии с рекомендациями, разработанными в ходе оценки.

Под мониторингом программ А. Швецов и Е. Андреева понимают систему наблюдения, анализа экономической и социальной обстановки, оценку и прогноз, а также выработку рекомендаций по принятию эффективных управленческих решений. По их мнению, *«мониторинг программ»* непосредственно связан с четким определением объекта, предмета и субъекта мониторинга [297]. Автор диссертации полностью придерживается данного мнения.

Интересен подход В.Н. Лексина, В.Е. Селиверстова, А.Н. Швецова, которые предлагают рассматривать «*мониторинг программ*» в качестве организованной и мобильной системы учета, сбора, анализа и распространения информации, дополненной проведением дополнительных аналитических исследований и диагностики состояния, тенденций, складывающейся территориальной ситуации и конкретных региональных проблем [168].

Отлично от вышеприведенного, мнение Е. Антосенкова и О. Петровой, которые определяют «*мониторинг целевых программ*» как систему повторных наблюдений одного или нескольких элементов общественной среды в пространстве и во времени с конкретными целями (задачами) и в соответствии с заранее разработанной целевой программой. Такой взгляд нацелен на процесс плановости, обязательности, законности [69].

Л.И. Якобсон понимает «*мониторинг программ*», как действия, в рамках которых происходит оперативный сбор данных о сложных процессах и явлениях определенной сферы, описываемых небольшим количеством особо важных, ключевых для достижения целей количественных и качественных показателей с целью оперативной диагностики состояния объекта и прогноза его динамики [310].

Что касается трактовок мониторинга государственных программ в законодательстве Российской Федерации, то в нормативно-правовой базе зафиксирована только категория «мониторинга социально-экономической обстановки территории», под которым принято понимать «процесс системного наблюдения за ходом и характером изменения в различных сферах жизнедеятельности» [213]. Однако современное трактование термина «территориальный мониторинг государственных программ» рассматривается в научной литературе расплывчато, неоднозначно и это связано в основном с его пониманием как системы территориальной поддержки управления административно-территориальных образований, реализующих функции

наблюдения, оценки, анализа и прогноза сложившейся ситуации и подготовки управленческих решений по управлению ею.²

Сравнительный анализ приведенных выше определений сущности мониторинга государственных программ показал, что нет однозначного и общепризнанного мнения, все суждения носят оттенок наблюдательной теории и не имеют единой концептуальной основы.

Таким образом, можно сделать вывод, что понятие мониторинга государственных программ является сложной и multifunctionальной категорией, а его сущность, следовательно, должна раскрываться, с одной стороны, через понятия теории управления, а с другой стороны, через положения концепции системы отношений, возникающих в ходе социально-экономического развития. Кроме того, в теории управления понятие мониторинга целевых программ также рассматривается с разных сторон, а именно: 1) как метод оперативного и стратегического управления; 2) как метод контроля; 3) как метод регулирования; 4) как метод планирования; 5) как метод прогнозирования, что в совокупности определяет социально-экономическую политику территории. В связи с этим для разработки конкретной системы мониторинга государственных программ с четко заданными параметрами целей, объекта, субъекта, инструментария и принципами особую теоретическую и методологическую значимость приобретает социально-экономический подход.

В результате проведенного исследования научных подходов к понятию мониторинга государственных программ была разработана типологизация этого и сходных с ним понятий с учетом эволюции развития (таблица 2.1).

Таблица 2.1 - Теоретические подходы к понятию мониторинг государственных программ

<i>Иерархия вида</i>	<i>Авторы исследования</i>	<i>Авторское понимание</i>

² Распоряжение Правительства РФ от 20.12.1997 № 1773-р «О проведении ежемесячного мониторинга социально-экономического развития регионов».

Мониторинг	Р. Мон Р. Харри Н. Реймерс Л. Якобсон Е. Андреева Г. Поляк и др.	Это совокупность экономических отношений, связанных с системой мероприятий по систематическому наблюдению, оценке и прогнозированию состояния выбранного объекта в пространстве и во времени с целью оперативной диагностики состояния объекта и подготовке рекомендаций по принятию управленческих решений для достижения поставленных результатов
Мониторинг государственных программ	А. Когут М. Гараджи К. Море В. Лексин А. Шанин И. Усков и др.	Это совокупность постоянных мероприятий по наблюдению, оценке и прогнозу определенной государственной программы в пространстве и во времени с целью оперативной диагностики реализации программы и эффективности расходования на нее средств

По мнению диссертанта, понятие «мониторинг государственных программ» необходимо рассматривать одновременно как определенный инструментарий управления экономикой, и как систему отношений, возникающих в процессе осуществления самого мониторинга.

Таким образом, с авторской позиции, *мониторинг государственных программ* – это совокупность постоянных мероприятий по наблюдению, оценке и прогнозу жизненного цикла программы во времени и в пространстве с целью оперативной диагностики проблем, возникающих в ходе ее выполнения, повышения эффективности расходования государственных средств и достижения установленной цели.

В теории программного (проектного) управления общественными ресурсами в качестве самостоятельной категории выделяется понятие «государственная программа». По мнению многих ученых под государственной программой следует понимать систему увязанных между собой по содержанию, срокам, исполнителям, ресурсам мероприятий (действий) социально-экономического, научно-технического, производственно-технологического, организационного характера, направленных на достижение единой цели [88, 303].

Не смотря на фрагментарный характер понимания термина «*мониторинг государственных программ*», роль такого мониторинга в управлении региональной экономикой определена четко – это система, позволяющая оценивать, управлять и совершенствовать деятельность участников реализации целевой программы. При этом нужно отметить, что, по мнению многих ученых, эффективные преобразования, проводимые в экономике региона с помощью государственных программ, отследить достаточно сложно. Поэтому, по мнению автора, необходимость применения консолидированной оценки эффективности, а, следовательно, и результативность отдельных мероприятий проводимой программы, уже не вызывает сомнения.

Также в этой связи возникает вопрос организации мониторинга на различных этапах выполнения государственной программы, а поскольку каждый этап реализации государственной программы имеет свою специфичность, неповторимость и сложность, поэтому необходимо разработать классификацию видов мониторинга государственных программ в зависимости от специфичности реализации этапов проведения мониторинга.

Дадим краткое определение каждого из этапов и видов мониторинга государственных программ, представленных на рисунке 2.4.

Под *мониторингом наблюдения* понимаем отношения, возникающие в ходе получения необходимой информации о предоставленных услугах государственной программы с целью формирования управленческих решений. Например, к способам наблюдениям государственных программ можно отнести непосредственное наблюдение, документальное статистическое обследование, опрос потребителей, изучение отчетности, а также исследование событий, явлений и процессов, происходящих в ходе реализации программы [194].

Под *мониторингом оценки* рассматриваются отношения, возникающие в ходе измерения количества и качества предоставленных услуг по государственной программе конечным потребителям с целью выявления проблем и выбора управленческих решений. Оцениваться программы могут сравнительным, доходным и затратным подходами.



Рисунок 2.4 - Классификация мониторинга государственных программ на основе организационно-процессного подхода

Сравнительный подход представляет совокупность методов оценки стоимости предоставляемых продуктов (объектов) программы, основанных на сравнении оцениваемых продуктов с аналогичными продуктами, в отношении которых имеется необходимая информация. Сравнительный подход исходит из принципа замещения. Доходный подход основывается на совокупности методов оценки стоимости предоставляемых продуктов программы, основанных на определении совокупности ожидаемых доходов от ее реализации. Затратный подход базируется на совокупности методов оценки стоимости предоставляемых продуктов программы, основанных на определении затрат, понесенных для реализации программы.

Мониторинг прогноза включает отношения, возникающие в ходе обоснования вероятности изменения эффективности государственной программы в будущем с учетом воздействия внешних и внутренних факторов с целью определения основных регуляторов. Например, в программе можно

отслеживать вероятность изменения с помощью методов экстраполяции, моделирования, экспертизы, дисконтирования.

Под *мониторингом эффективности* понимают отношения, возникающие в ходе сопоставления полученных результатов с затраченными ресурсами с целью определения качества реализованных управленческих решений. Например, «Какая сумма бюджетных средств в текущем году приходится на обслуживание одного клиента?» или «Сколько зданий обслуживалось в течение двенадцати месяцев и на какую сумму был заключен договор на их обслуживание?»³

Мониторинг результативности – регулярное измерение результатов реализации государственных программ. Именно практика мониторинга результативности является основным видом оценивания в бюджетировании, ориентированном на результат. Однако ряд ученых высказывают мнение, что оценка результативности программ аналогична оценке достижения целей. Мониторинг целевых программ является разновидностью оценивания проводимых мер в достижении целей программы [291]. Для проведения мониторинга результативности программ необходимо пройти несколько этапов: 1) определить цель и задачи программы, относительно которых будет проводиться мониторинг результативности программы; 2) определение результатов программы; 3) соотношение цели (задач) и полученных результатов; 4) суждения о результативности программы.

Важную для понимания сущности процесса мониторинга идею высказали Л.А. Ханкевич и Н.Е. Заяц: «Мы управляем тем, что мы можем оценить. Если вы не можете оценить деятельность, то вы не сможете контролировать и управлять процессом, а также усовершенствовать его» [124].

По мнению ряда авторов, сложности могут возникнуть при сравнении мониторинга оценки и мониторинга наблюдения. Провести различие между ними довольно сложно, и тем не менее: оценка — это инструмент управления государственной программой, а наблюдение – пассивный способ воздействия

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ.

на этот инструмент. И, к большому сожалению, чаще всего не всегда воздействие бывает эффективное.

Море К. в своих работах мониторинг эффективности рассматривает как процесс текущего измерения и учета показателей эффекта от реализации программ, причем данные должны собираться и систематизироваться в форме, позволяющей руководителям программ получить быстрые ответы на интересующие вопросы [195].

Трудно оценить, насколько эффективно реализуется государственная программа, если не проводится ее всесторонний мониторинг, то есть если отсутствует необходимая информация о ходе и качестве ее реализации. Кроме того, мониторинг предоставляет результаты программы, что позволяет руководителям обосновывать заявки на их финансовое обеспечение; также мониторинг помогает обеспечить предоставление услуг по государственной программе конкретным целевым группам клиентов и убедиться в достаточном качестве этих услуг. Преимущества, которые можно получить в результате введения системы мониторинга государственных программ, в соответствии с авторской позицией представлены на рисунке 2.5.



Рисунок 2.5 - Преимущества мониторинга государственных программ для социально-экономической системы

1. *Своевременное выявление проблем.* Результаты мониторинга позволяют определять и устранять трудности до того, как они перерастут в серьезную проблему.

Ж.А. Мингалева считает, что если к концу периода реализации государственных программ число клиентов составляет меньше половины от запланированного, то возникает высокий риск, что финансирование государственной программы будет сокращено или приостановлено вообще. Однако если руководители (уполномоченные органы) государственных программ вовремя заметят низкую эффективность использования ресурсов, будет время предпринять активные меры: пересмотреть требования к участию в программе, которые могут оказаться завышенными, убедиться в том, что потенциальные клиенты программы владеют всей информацией о возможности получения услуг [184].

2. *Возможность планировать на средне и долгосрочную перспективу.*

В ходе мониторинга государственных программ возникают ситуации, которые демонстрируют слабые места программы, что, безусловно, заставляет задумываться о разработке альтернативных новых программных продуктах, устраняющих недостатки предыдущих [300].

3. *Применение современных инструментов управления.*

Мониторинг эффективности, как один из видов мониторинга, является одной из современных форм контроля и управления, необходимость появления которого была вызвана переходом экономики, ориентированной на результат (система БОР). Важно, что этот метод контроля может использоваться во всех сферах и на всех уровнях, даже на уровне населения. Поэтому многофункциональность мониторинга обуславливает использование самых разнообразных, современных и инновационных инструментов [233, 302].

4. *Управление ресурсным потенциалом территории.*

Управление ресурсным потенциалом является одной из значимых задач современной социально-экономической политики региона, и именно данные о

потребностях в кадрах, в информационных и финансовых источниках, которые можно получить в ходе данного мониторинга, помогают ставить перед обществом наиболее реалистичные цели, правильным образом оценивать возможности и перспективы развития. В рамках государственных программ должны быть установлены основные характеристики, отвечающие на вопросы: кто - когда – почему – как? Однако не все характеристики можно выразить однозначно, простым числовым показателем. Как считает Г.Беккер, существует целый комплекс дополнительных факторов, которые необходимо учесть при оценке ресурсного потенциала региона. Главное - чтобы полученные данные также использовались в комплексе - не только для выявления проблем и их оценки, но и для оценки сильных сторон развития и их поддержания [83]. Также, информация, полученная в процессе мониторинга позволяет выявить потребности в ресурсах для будущих альтернативных программ.

5. Возможность охвата различных территорий и сфер.

Во многих странах ведется учет социально-экономического развития территорий через мониторинг различных видов реализуемых государственных программ, которые могут охватывать разные территории: от поселения до Российской Федерации. Однако оценить результаты или эффективность программных расходов бывает крайне сложно, поскольку обеспеченность ресурсами, социально-экономическая развитость, динамичность инфраструктуры и индивидуальность административного управления регионов бывает просто не сопоставима.

6. Охват социально-экономических задач.

В настоящее время трудно определить, какая сфера или отрасль в развитии регионов является приоритетной. Но их определенное сочетание в программном бюджете обуславливает лицо каждого региона. Безусловно, каждый регион имеет определенные особенности социально-экономического развития, которые влияют на формирование региональной экономической политики. При этом, с помощью мониторинга процесса реализации государственных программ обеспечивается и решение общего комплекса

социально-экономических задач в рамках экономической политики региона, поскольку происходит оперативный контроль за достижением основных целей и задач социального, экономического, экологического, культурного и территориального развития в установленные сроки.

Научное объединение ключевых положений теоретических основ мониторинга целевых программ и всех протекающих процессов, позволило уточнить содержание понятия *«мониторинг государственной программы»* как *механизм управления, функционирующего на основе четко заданных ориентиров и за счет интеграции и координации деятельности всех участников по наблюдению, оценке и прогнозу жизненного цикла государственной программы с целью принятия управленческих решений по ликвидации выявленных проблем, стимулирования сильных сторон и достижения установленной цели.*

Новые механизмы государственного управления в мире и в Российской Федерации, в частности, развиваются в тесной связи с региональной экономикой и стратегическим мышлением. Результатом такого взаимодействия является введение в российскую практику государственных и муниципальных программ, которые выступают новым механизмом воздействия и управления будущего социально-экономического развития регионов и государства в целом.

По мнению И. Василенко, основные концептуальные направления формирования государственных и муниципальных программ излагаются экспертами ООН [95].

С учетом мировых тенденций и направлений реформирования государственного сектора можно определить системные принципы мониторинга государственных программ.

1. *Реалистичность цели объекта мониторинга.* Означает отказ от исключительно утилитарного подхода при разработке целей и задач государственных программ и видении происходящих событий социально-экономической политики с точки зрения бифуркации, поскольку ситуация бифуркации описывает угрозу возникновения общественных катастроф.

Именно эта опасность возникновения общественных катастроф и побуждает ускорять процессы контроля и управления.

2. *Альтернативность вариантов объекта мониторинга.* Важность принципа определяет синергетический характер стратегии социально-экономического развития. Предложение самого широкого спектра альтернативных вариантов целевых программ – одна из форм страховки на случай нестабильности общественного развития [84].

3. *Использование самоанализа в условиях стратегической нестабильности.* Этот принцип основывается на применении мониторинга параллельных оценок – доброжелателей и критиков, плюс ко всему мониторинговые специалисты должны оценивать себя со стороны.

4. *Научный анализ факторов неопределенности.* В современных условиях развития государственные программы реализуются в условиях нестабильной социально-политической обстановки, особенно во внешней среде. Такая нестабильность описывается в науке термином «стратегическая нестабильность». В такой обстановке необходимо рассчитывать мониторинговые коэффициенты неопределенности программы.

5. *Системный подход.* Речь идет о необходимости целостного подхода к мониторингу взаимосвязанных этапов реализации программ.

6. *Ориентация на поиск допущенных ошибок.* Означает, что в рамках системы мониторинга государственной программы должна функционировать специальная группа, занятая исключительно мониторингом и оценкой «диагностики отклонений».

7. *Учет ресурсообеспеченности.* Предполагает подбор ресурсов для реализации государственных программ всех видов: экономические, трудовые (кадровые), сырьевые, финансовые, политические, административные. Очевидным является необходимость создания резервных фондов, по возможности, для всех видов ресурсов.

8. *Институциональные отношения.* Использование соответствующих учреждений, институтов и учет внеэкономических факторов в системе мониторинга государственной программы обязательно.

9. *Учет общественного мышления.* Государственные программы требуют широкого общественного обсуждения и, следовательно, общественного контроля. Поэтому необходимо использование всего комплекса PR-технологий с целью максимального привлечения внимания граждан, общественных организаций, СМИ к готовящейся программе – важная составляющая качества реализации программы.

10. *Непрерывность и обобщенность.* Государственная программа – это процесс непрерывного мониторинга и переоценки результатов, поэтому для получения качественных результатов необходима работа специальной группы экспертов, занятых оценкой результатов мониторинга и подведением итогов.

11. *Информационность и автоматизация.* По мнению ученых, происходящая в современном мире «информационная революция» и обусловленный ею переход к информационному обществу является основным вектором «перехода от традиционной мониторинговой парадигмы, преимущественно ориентированной на последующий контроль, к новой мониторинговой парадигме, ставящей во главу угла непрерывный контроль, возможность которого открывают современные информационные технологии» [301]. Этот вывод, сделанный В.И. Шлейниковым и А.М. Сониным в рамках проведенного ими исследования по анализу и обобщению теории и практики развития мониторинга, современных технологий его осуществления, относится к понятию «периодического мониторинга». Современное поколение мониторинговых технологий включают в первую очередь *непрерывный мониторинг* на базе информационно-телекоммуникационных технологий (ИКТ), который является наиболее важным фактором развития общества и мировой экономики в XXI веке. Как утверждает Г.В. Кутергина в своих исследованиях, в ходе автоматизации управленческих функций происходит расширение сфер контроля и мониторинга.

В настоящее время возрастает роль автоматизированного текущего мониторинга, в то время как роль периодического мониторинга уменьшается. Практическая реализация нового подхода к мониторинговой деятельности нашла отражение в базовых международных концепциях построения внутреннего контроля – COSO, COBIT и SAS 56/788, предусматривающих применение современных информационных технологий. В данных концепциях мониторинг рассматривается в качестве доминанта системы внутреннего контроля (СВК). Различия между этими тремя системами, а также рядом других, обусловлены их назначением и целевой группой. Этот подход обосновывает применение в составе мониторинга как непрерывного, так и периодического мониторинга.

Что касается современных зарубежных концепций мониторинга, то наибольшее распространение и всеобщее признание получил подход, зафиксированный в документе под названием «Концептуальные основы внутреннего контроля», который был составлен COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway - Комитет спонсорских организаций). Методология COSO постепенно распространяется и в России благодаря деятельности нашей стране крупных зарубежных консалтинговых и аудиторских компаний, применяющих эту методологию в качестве базовой. Расширение деятельности российского отделения Международного Института внутренних аудиторов и распространение в России международных стандартов аудита (МСА) привело к внедрению в научный оборот и практическую деятельность новых определений, терминов, принципов, классификаций, относящихся к теории системы внутреннего контроля.

Таким образом, когда имеется понимание принципов мониторинга для государственных программ и определено понятие «мониторинг государственной программы», необходимо назвать основные виды мониторинга, в основе которых должна лежать линия проведения государственной политики социально-экономического развития.

Соответственно, учитывая требования к содержанию государственной программы в Российской Федерации, автором предлагается использовать следующие виды мониторинга *государственных* программ с учетом элементного подхода:

- мониторинг текущего состояния установленной сферы социально-экономической системы программы;
- мониторинг целей и задач программ;
- мониторинг прогноза конечных результатов программы;
- мониторинг сроков реализации программы в целом и по этапам;
- мониторинг мероприятий государственной программы в условиях неустойчивости;
- мониторинг правового регулирования в соответствующей сфере;
- мониторинг подпрограмм программы;
- мониторинг показателей конечных и непосредственных результатов программы;
- мониторинг ресурсного обеспечения программы;
- мониторинг управления рисками программы;
- мониторинг эффективности программы.

Таким образом, резюмируя комплексное объединение ключевых теоретических положений мониторинга целевых программ и всех проводимых реформ государственного сектора, понятие **«мониторинг государственной программы»** можно определить как механизм управления, функционирующий на основе интеграции и координации деятельности субъектов внутреннего и внешнего воздействия на основе системных принципов организации с целью принятия управленческих решений по ликвидации выявленных масштабных проблем, стимулирования приоритетных направлений стратегического развития, безопасности и достижения социально-экономических целей»⁴.

⁴ Составлено автором

2.3. Изменение функционального поля системы мониторинга в рамках программно-целевого управления регионом

Необходимость мониторинга государственных программ для социально-экономического процесса территории, его бюджетного потенциала и возможностей развития очевидна. Поэтому большинство экспертов определяют вклад мониторинга государственных программ, ориентируясь на формирование системы показателей и индикаторов социально-экономического развития территории и роста конкурентоспособности региона.

Базовыми показателями оценки вклада мониторинга государственных программ в развитие территории является система сбалансированных макроэкономических показателей социально-экономического развития, оцениваемых с помощью различных методов анализа, рассмотренных в п.1.2.

Макропоказатели, имеющие особое значение для регионов, можно представить следующими группами:

- показатели, характеризующие структурные сдвиги развития экономики [294];
- показатели дифференциации уровня развития локальных территорий;
- показатели, характеризующие приоритетное отраслевое развитие (удобными в мониторинге являются *показатели пороговых значений*, которые достаточно просто использовать для управления регионами, городами и районами. Эти показатели должны составлять логичную систему показателей и индикаторов, описывающих приоритетные направления развития экономики на ближайшую перспективу с увязкой с нормативными (пороговыми) значениями по каждому из показателей. Эти показатели должны делиться на две основные группы исходя из сферы деятельности: экономические и социальные показатели) [139];
- показатели, характеризующие состояние научных исследований и опытно-конструкторских разработок;
- обобщающие показатели темпов экономического роста (согласно методике Международной организации труда (МОТ) темпы экономического роста для развивающихся стран установлены в размере не менее 6% в год [62]. Определено,

что только при таких темпах можно обеспечить высокий уровень занятости. Для России этот показатель (темп экономического роста) должен быть не менее 3—6% в год. В целом вопросы темпового развития имеют важное значение в исследовании эффектов развития и является объектом темпового мониторинга);

- показатели качества жизни населения (к сожалению, интегрального показателя качества жизни населения не существует сегодня, а используемые показатели грешат односторонностью, неточностью и сегментарностью. Относительно новым индикатором, введенным в 1994-1995 гг. Всемирной организацией здравоохранения, стал коэффициент жизнедеятельности населения, который определяет возможность/невозможность сохранения генофонда, интеллектуального развития, науки) [113].

В настоящее время большинство ученых не акцентируют свое внимание на организации мониторинга государственных программ, основанного на импульсации вектора стратегического развития. Организацию системы регионального мониторинга можно охарактеризовать как многоуровневую: 1) экономический и политический центры отслеживания динамики развития регионов; 2) степень стагнации; 3) действенность вертикальной поддержки; 4) протекающие социально-экономические процессы; 5) потенциал саморазвития; 6) соответствие экологических и социальных показателей нормативам обеспеченности и безопасности и прочее.

Начало нового этапа организации системы регионального мониторинга государственных программ было определено федеральным центром. В 1995 г. Управление аналитики Администрации Президента РФ опубликовало доклад "Концепция стратегии регионов России" и Проект концепции "Программа помощи депрессивным территориям", где отмечалось, что региональный мониторинг, под которым подразумевался контроль за региональным социально-экономическим развитием для своевременного предупреждения граждан о тревожных тенденциях и необходимости корректировки курса экономической политики, приобрел статус приоритетного механизма управления территориями.

В результате были созданы предпосылки условий реструктуризации мониторинга в фактор эффективной пространственной стратегии социально-экономического развития.

Развитие общества на современном этапе характеризуется существенным возрастанием роли информационности в управлении социально-экономическими процессами. Полная, своевременная и достоверная информация о процессах, происходящих в различных отраслях и сферах жизнедеятельности региона, является как необходимым условием организации мониторинга государственных программ, так и его конечным результатом. В то же время региональные органы власти сталкиваются с определенными *проблемами* в организации мониторинга государственных программ территориального значения:

- ❖ низкая эффективность организации сбора информации ввиду отсутствия единой системы показателей оценки, характеризующих социально-экономическое состояние региона;
- ❖ слабая объективная оценка происходящих в регионе изменений, ввиду многослойности объектов исследования;
- ❖ слабая система прогнозирования социально-экономических процессов;
- ❖ несвоевременная разработка регулирующих воздействий, направленных как на поддержание позитивных тенденций, так на и ослабление негативных.

Ученые выделяют различные источники получения информации, анализируют различные направления проведения мониторинга программного управления региональными ресурсами (муниципальными ресурсами). Однако все они сходятся в *общем мнении*, что:

- мониторинг государственных программ является одной из функций регионального (муниципального) стратегического управления, повышающий эффективность использования общественных ресурсов [143];
- проведение мониторинга государственных программ необходимо для организации эффективного функционирования региональных органов власти и

управления, своевременного обнаружения негативных и опасных тенденций в деятельности и снижения отрицательных последствий от них;

– информационной основой мониторинга на современном этапе является как статистическая информация, так и материалы социологических опросов;

– ключевыми направлениями функционирования системы мониторинга государственных программ являются: мониторинг качества жизни населения, мониторинг реализации преобразований на территории, мониторинг вклада региона в решение межтерриториальных и региональных проблем, мониторинг потенциала и мониторинг эффективности использования потенциала [144].

В настоящее время роль мониторинга государственных программ определяется усилением позиций территориальной социально-экономической системы в целом и достижением целей участниками системы мониторинга. Выделение интересов мониторингополучателей и оценка эффектов от реализации мониторинга государственных программ является фундаментальным направлением исследования регионального стратегического управления, которое должно быть структурировано с точки зрения интегрального подхода (рисунок 2.6).

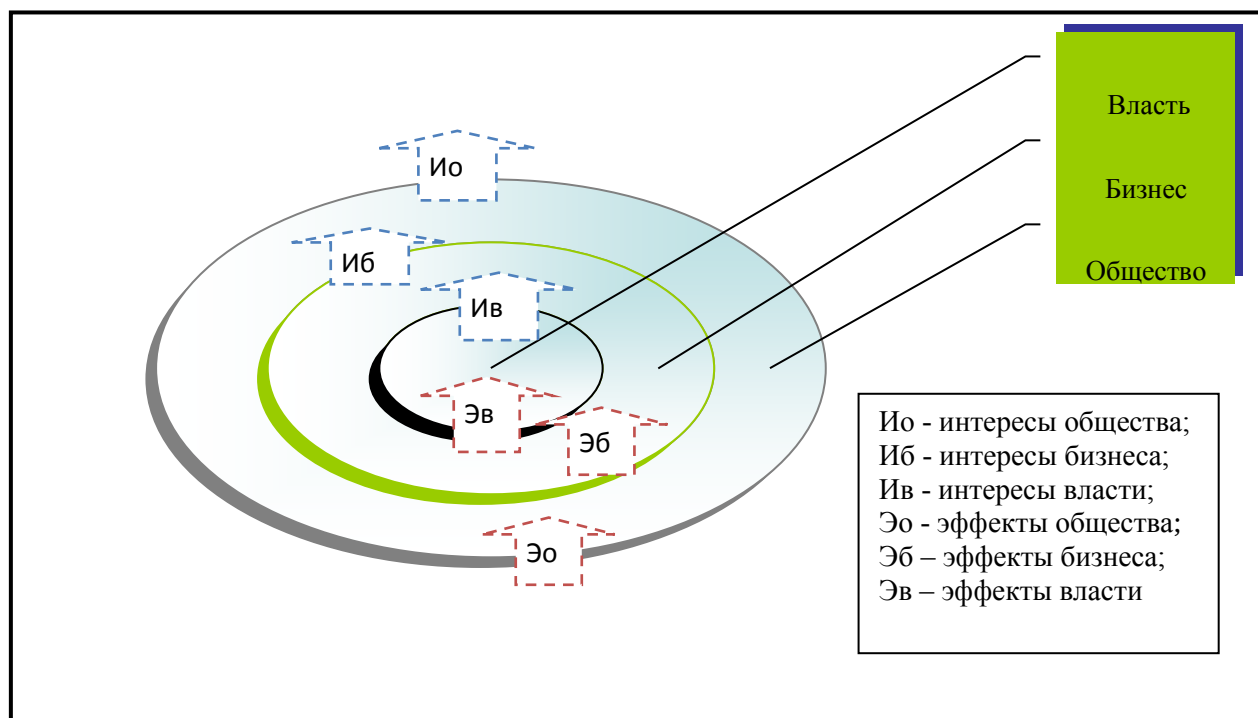


Рисунок 2.6 - Продуктивное партнерство интересов и получаемых эффектов общества, власти и бизнеса от реализации мониторинга

В этой связи эффективность мониторинга государственных программ в региональном социально-экономическом развитии целесообразно определять вкладом в достижение приоритетных целей мониторингополучателей: общественность, бизнес, государство в лице региональных и муниципальных органов власти, а также интересы других составляющих региональной системы (инфраструктурная и институциональная составляющие, безопасность и др.). Ключевым фактором успеха при разработке и реализации системы мониторинга государственных программ является продуктивное партнерство триады «общество-власть-бизнес» (ОВБ) в регионе и демаркационность с позиции различных групп пользователей.

Власть. Устойчивость региональной социально-экономической системы и дальнейшие темпы ее дальнейшего развития зависят, в том числе, от способности территории реализовать свои конкурентные преимущества и возможности. В ходе проведения мониторинга государственных программ властные институты преследуют цель: диагностировать все аспекты социально-экономического развития региона и его локальных территорий, чтобы выявить основные тенденции развития отдельных отраслей и кластерных образований, при этом стратегическим интересом властных институтов будет являться преодоление повышения уровня жизни населения и территорий по уровню экономического развития [283].

Основные преимущества, которые обеспечивает мониторинг государственных программ для социально-экономического развития региона, определяются как возможность эффективного использования ресурсов, доступ к информационным технологиям, усиления экономической безопасности бюджета, расширение инструментов взаимодействия власти, общества и бизнес-сообщества [46].

Достижение таких результатов обеспечивается за счет оптимального перераспределения ресурсов как между программами, так и внутри отдельно взятой программы; кластерной концентрации роста, эффективного использования ресурсов, выделенных на программы. Соответственно, главным

результатом регионального мониторинга государственных программ для властных институтов будет являться осведомленность о характере и темпах социально-экономического развития отдельных локальных территорий, отраслей, кластеров, а также об эффективности взаимодействия всех субъектов экономики [41].

При этом учитывая стратегическую важность информации, получаемой посредством мониторинга, для властных институтов он будет обладать постоянством, а отдельные методы могут изменяться в соответствии с протекающими трансформационными процессами в региональной социально-экономической системе [252].

В качестве субъектов проведения мониторинга государственных программ на уровне властных институтов региона выступают Министерства финансов и Министерства экономического развития регионов, региональные контрольно-счетные палаты, отраслевые исполнительные органы власти, органы статистики, высшие учебные заведения и научно-исследовательские институты соответствующего профиля, которые получают заказы от органов власти на проведение исследований и др.

В настоящее время существуют различные мнения по поводу эффективности регионального мониторинга государственных программ и тех эффектов, которые получает власть от мониторинга. Это во многом зависит от сложности региональной социально-экономической системы и процессов, протекающих в ней, многообразие которых определяется четким представлением классификации эффектов, что позволит структурировать и осуществлять их оценку, определить последовательность управленческих решений по управлению эффектами. Предложенная группировка была уточнена и дополнена новыми составляющими, которые позволяют получить более полное представление об эффектах, полученных властью от комплексного мониторинга государственных программ (таблица 2.2).

Таблица 2.2 - Основные эффекты для власти, возникающие в ходе мониторинга государственных программ

Тип эффекта	Виды эффекта	Результат эффекта
Социально-экономический	темп роста ВРП (ВМП); снижение темпов инфляции; увеличение доли занятых в экономике; темп роста сельского хозяйства; темп роста инвестиций в основной капитал; темп роста розничной и оптовой торговли; темп роста транспортной инфраструктуры	выгоды и издержки для общества в целом
Социальный	рост реальных денежных доходов; улучшение жилищных условий населения; развитие социальной инфраструктуры; улучшение экологической обстановки; снижение смертности населения; повышение рождаемости; повышение удовлетворенности населения в услугах образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, социального обеспечения, культуры	выгоды и издержки для населения
Бюджетный	увеличение налоговых поступлений; увеличение неналоговых поступлений; снижение безвозмездных поступлений; повышение бюджетной устойчивости; снижение дефицита бюджета	выгоды и издержки для бюджета
Экономический	темп роста производственной инфраструктуры; темп роста качества продукции; повышение	выгоды и издержки для непосредственных участников программ

	производительности труда; повышение рентабельности и прибыльности предприятий	
Государственно- частный	рост внебюджетных источников для реализации социально значимых проектов; рост количества концессионных соглашений, инкубаторов и технопарков; объем использования качественной информации в наукоемких производствах; повышение скорости использования информации в наукоемких производствах	выгоды и издержки для государственно-частных партнерств

При рассмотрении органами власти мониторинга бюджетных (государственных) программ как потенциальной «точки управления», можно выделить социальные, бюджетные, экономические, социально-экономические и информационные эффекты от их деятельности в регионе. Мониторинг программно-целевого подхода предполагает следующие эффекты: повышение социально-экономической самостоятельности и конкурентоспособности, выраженные в завершенности воспроизводственного цикла и качестве развития социальных и экономических процессов (социально-экономическая эффективность); повышение уровня и качества жизни населения (социальная эффективность) [216]; затраты бюджета на реализацию государственных программ должны впоследствии окупаться в виде потоков доходов в соответствующий бюджет (бюджетная эффективность); рост масштабов производства и прибыльности предприятий, расширение сферы услуг и повышение качества услуг (экономическая эффективность); необходимость и умение использовать партнерские отношения с бизнесом для решения экономико-социальных вопросов с помощью совместных проектов в региональной экономике (государственно-частная эффективность) и т.д. Как интегральный показатель эффективности проводимого мониторинга управления программным бюджетом рассматривается производительность

экономики или ВРП на душу населения, измеряемые величиной товаров, работ и услуг на единицу человеческих, финансовых и природных ресурсов.

Формирование процесса мониторинга государственных программ должно решать следующие *задачи*: 1) в среднесрочный период – обеспечивать получение социально-экономического, социального, экономического и государственно-частного эффектов от реализации отдельных программ (проектов), а также создание точек программного роста на территории, организация необходимых условий развития региональной социально-экономической системы и ее безопасность; 2) в краткосрочной перспективе – обеспечивать получение бюджетного эффекта и способствовать повышению эффективности ресурсного обеспечения реализации программ.

Для решения указанных задач необходимо адаптировать научные средства оценки и анализа эффективности формирования и реализации всего комплекса программ в регионе, особенно тех программ, мониторинг которых является основной составляющей стратегии управления региональным социально-экономическим развитием, мерилom экономической оценки эффективности мониторинговых мероприятий выступает рост экономики региона в целом.

Преимуществом мониторингово-программного механизма для органов власти и управления является возможность комплексно и системным образом рассматривать социально-экономическое развитие, экономическую безопасность территории и своевременно принимать управленческие решения по предупреждению и устранению негативных последствий. Такой подход позволяет использовать его в качестве стержня управления экономикой региона.

Бизнес-сообщество. Наличие государственных программ оказывает воздействие на активность хозяйственных субъектов территории, поскольку они организуют разнообразные ассоциации с различными предприятиями, организациями, учреждениями, органами власти и управления. Эффективность деятельности таких субъектов определяется расширением возможности для

производственного и инновационного развития, как для предприятий – участников данной структуры, так и прочих хозяйствующих субъектов региона.

При рассмотрении бизнес-сообществом мониторинга государственных программ как потенциальной «точки ресурсного обеспечения» можно выделить коммерческие, инвестиционные, маркетинговые, экологические и банковские эффекты от их деятельности в регионе.

Главным результатом регионального мониторинга государственных программ для бизнес-сообщества будет являться осведомленность о возможности получения дополнительных ресурсов, направленных на рост стоимости бизнеса, а также эффективность взаимодействия бизнеса и власти посредством механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) и муниципально-частного партнерства (МЧП).

Из доклада иностранных экспертов Всемирного банка в 2014 г. с точки зрения отраслевой структуры в мире доминируют телекоммуникационные проекты ГЧП (в первую очередь это строительство и эксплуатация). Далее идут энергетические проекты, которые по количеству почти не уступают первым, но несколько проигрывают им в капиталоемкости. Проекты в сфере транспорта и строительства дорог, составляют около 10% от общего числа проектов ГЧП в мире, и имеют самую низкую капиталоемкость (рисунок 2.7).

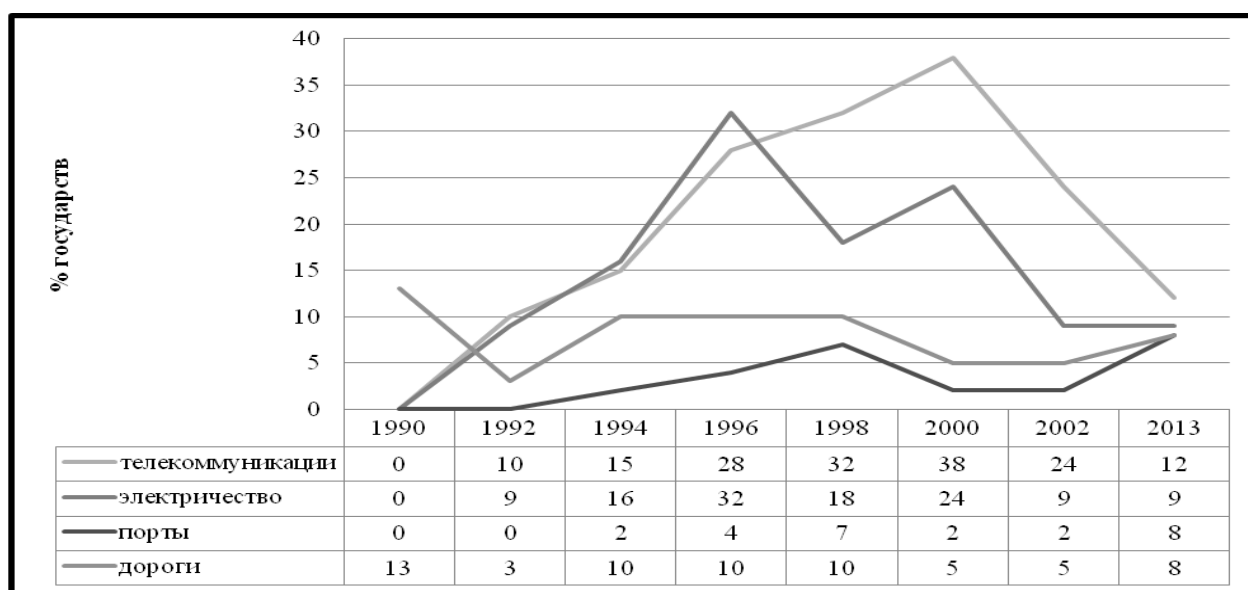


Рисунок 2.7 - Отраслевая структура участия бизнеса в проектах ГЧП

Для *общества* положительные экономические эффекты порождаются наличием общественных объединений, с одной стороны, и непосредственным участием общества в мониторинге государственных программ, с другой. Участие общества в мониторинге программ способствует определению спроса по приоритетным направлениям социально-экономического развития региона. Такой мониторинговый эффект появляется в результате сотрудничества всех субъектов общества и использования возможностей власти и общественности сочетать взаимовыгодные интересы длительный период времени. В силу этого эффективность создания и функционирования общественного мониторинга анализируется в литературе в основном через призму групповых интересов его участников. Можно выделить следующие мониторинговые эффекты, присущие обществу:

- синергетический эффект. К таким эффектам можно отнести экономию на повышении результативности и доходности, оптимизацию расходов, обмен знаниями и идеями, доступ к необходимой информации. Удаленность от процесса мониторинга программ прямо пропорциональна упущенным возможностям роста доходов общества;
- эффект удовлетворенности благополучателей программ;
- эффект общественной кооперации;
- эффект казуальности, базирующийся на подвижности и изменчивости программ, приводящий к быстрой адаптации общества к данным изменениям;
- агломерационно-отраслевой аспект;
- эффект безопасности.

Результативность участия общества в мониторинге государственных программ может оцениваться повышением доходности, восприимчивостью к изменениям, количеством полученных услуг и товаров, а также наличием общественных сообществ, работающих на принципах заинтересованности и доверия между участниками мониторинга программ, прозрачностью информации о результатах мониторинговых действий.

Мониторинговая взаимоувязка участников создает давление на косвенных участников регионального мониторинга программ, к которым можно отнести: государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, международное деловое сообщество, банковскую систему, финансовые рынки, валютные рынки и др. Информация, полученная в ходе проведенного анализа научной литературы, показывает, что экономическими эффектами, возникающими в процессе влияния мониторинга государственных программ на косвенных участников территории региона, могут быть: а) эффект внешнеторгового оборота; б) эффект перераспределения информации; в) эффект стимулирования спроса и предложения; г) эффект привлечения отечественных и иностранных инвестиций; д) эффект совместного использования объектов инфраструктуры [223]. Кроме того, в рамках мониторинговых мероприятий можно выделить ядро – группа заинтересованных участников во взаимосвязанных действиях, нацеленных на результат (точки роста) и их окружение, необходимое для функционирования ядра – ресурсы, научно-исследовательские разработки, программы-субституты, программы-комплименты и др. Поэтому от окружения зависит эффективность деятельности ядра и, наоборот, рост эффективности ядра оказывает положительное влияние на окружение, «подтягивая» его к себе. Следовательно, в процессе мониторинга проявляется эффект мультипликатора между ядром и его окружением, что делает функционирование эффективных программ полюсами роста социально-экономической системы региона.

Как показывает практика применения мониторинга государственных программ, достигнутый эффект оказывает положительное влияние на безопасность и развитие социально-экономической системы регионов (муниципалитетов), формирует человеческий потенциал с новым субъектно-активным мышлением. Однако мониторинг государственных программ имеет и негативное воздействие на экономику региона, которое, по нашему мнению, проявляется в:

- концентрации ресурсов в рамках узких сфер уменьшает устойчивость экономики в целом;
- снижении инновационной активности участников мониторинга государственных программ ввиду четкого следования программных требований, и не всегда существует единое понимание смысла индикаторов уровня финансирования, эффективности и результативности реализации программ;
- формировании неадекватной социально-экономической политики в отношении отдельных сфер, отраслей, субъектов ввиду симулирования показателями триады «объем финансирования – результативность – эффективность».

Следовательно, большое количество проблем не снижает положительного влияния мониторинга государственных программ на субъектные составляющие экономики региона, кроме того, его роль определяется способностью удовлетворять не только интересы мониторингополучателей – власть, бизнес и общество, но и создавать условия для безопасности и развития региональной социально-экономической системы в целом. Это требует разработки комплексного методического обеспечения оценки эффективности государственных программ, которое будет способствовать выявлению связи финансирования основных мероприятий с показателями (индикаторами) эффективности реализации подпрограмм, а также станет качественной стороной реализации государственных программ.

3. МЕТОДОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ КОМПЛЕКСНОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО МОНИТОРИНГА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

3.1 Методологические аспекты исследования структурных составляющих внутреннего мониторинга реализации государственных программ

Идея мониторингового управления государственными программами территориального значения реализуется в рамках региональной социально-экономической политики и в своем развитии опирается на теории региональной экономики и управления системами. Развитие основ мониторингового управления региональными социально-экономическими системами представляет собой создание на территории региона эффективной системы программного управления, консолидирующей системообразующие кластеры, взаимодополняющие друг друга при достижении системно-целевых эффектов: социально-экономического, коммерческого, экологического, социального, бюджетного и др. Такая мониторинговая организация программно-целевого управления связана с государственными требованиями повышения эффективности использования общественных ресурсов, что определяет новые принципы и механизмы управления социально-экономической системой региона в целом [146].

Мониторинг реализации государственных программ, в том числе мониторинг качества предоставления государственных услуг, уже давно применяется в практике управления общественными ресурсами за рубежом. Еще в 1938 г. Международная ассоциация управления городами рекомендовала муниципальным образованиям применять различные виды показателей для мониторинга оказания муниципальных услуг, оценки их качества с точки зрения эффективности медицинской помощи. С 40-х гг. XX века практика мониторинга результативности предоставления государственных и муниципальных услуг

получила распространение в Австралии, Канаде, Великобритании, Швейцарии, Швеции, Финляндии, Нидерландах, Норвегии, Японии, Новой Зеландии и ряда других странах.

Экономист Гарри П. Хатри определяет роль процесса мониторинга применительно к реализации государственных программ органами власти. «Мониторинг, - писал он, - позволяет определить и применять на практике конкретные индикаторы для измерения полученного эффекта и эффективности программ на регулярной основе. Такая информация полезна при формировании и обосновании бюджетных расходов, а также при определении наилучших путей использования имеющихся ресурсов. В процессе мониторинга администраторы программ смогут быстро влиять на их эффективность, а также публично доказывать их необходимость, что способствует росту доверия к органам власти». В работе, по существу, был сформулирован новый, недетерминистский стиль мышления, признававший программы и бюджетные расходы естественными компонентами общественного развития [104].

С. Хортон продолжил исследования и определил значимость мониторинга как «непрерывную функцию, осуществляемую в целях обеспечения субъекта управления и главных распорядителей данными, характеризующими степень достижения поставленных целей» [35].

Соответственно, исследование основ мониторинга государственных программ территориального значения должно рассматриваться и в качестве инструмента управления, и как процесс функционирования и развития социально-экономической системы, что обуславливает «саморазвитие» и в любом случае является центральным аспектом мониторинга. Здесь можно согласиться с мнением И.А. Тажитдинова о том, что «выделяются структурные составляющие (управляющие и функциональные подсистемы), процессные составляющие (процессы функционирования и развития) и управление процессами (управление функционированием и развитием)» [267].

Таким образом, понимание роли мониторинга применительно к реализации государственных программ территориального значения как основы эффективной

системы программного управления территорией является базой исследования программно-целевого управления сложных пространственных социально-экономических систем. Именно в пределах такого управления «генерируются процессы устойчивости и конкурентоспособности, сложившейся территориальной социально-экономической системы, функционирует опирающаяся на ресурсную базу совокупность производственных процессов, действует соответствующая иерархия вертикали власти».

Перед тем как выявить особенности иерархичности системы мониторинга *государственных программ* территориального значения, приведем ряд определений понятия «система», генезис которых представлен в трудах зарубежных и отечественных ученых.

Ряд научных определений системы мы уже приводили раньше (подходы Р. Акоффа, Л. Берталанфи, В. Гослинга, В.В. Мыльникова и других). В этом ряду особо стоит отметить концептуальный подход к понятию «система» предложенный В.Н. Садовским. На основе анализа многочисленных подходов, он приходит к выводу, что существующие в научной литературе попытки дать универсальное определение этого понятия до сих пор оказывались неуспешными и такая задача, по его мнению, в методологическом аспекте пока неразрешима. Поэтому, В.Н. Садовский считает, что правильно говорить об определенном семействе понятий «система», относящихся к разным классам системных объектов.

В этой связи, для определения сущности понятия «система мониторинга государственных программ», на первом этапе анализа следует выделить те признаки явления, которые позволяют содержательно раскрыть характеристику описываемой системы. В рамках проводимого нами анализа воспользуемся результатами исследований И.В. Блауберга, который разбил все существующие совокупности объектов на три класса: неорганизованные совокупности, органичные, неорганичные [82].

На наш взгляд, экономические и социальные системы попадают в разряд органичных систем, поскольку их можно охарактеризовать как «....саморазвивающееся целое, которое в процессе своего индивидуального

развития проходит последовательные этапы усложнения и дифференциации». Заметим, что базовыми признаками этих систем являются: постоянное обновление элементов и качественное преобразование частей системы вместе с целым в процессе их развития и модификации.

Спроецируем выявленные особенности органичных систем на систему мониторинга государственных программ.

Считаем, что *необходимым условием поддержания устойчивости системы мониторинга государственных программ является постоянное обновление ее элементов в соответствии с изменяющимися потребностями социально-экономической системы.* Это требование обусловлено тем, что развития экономических и социальных платформ общества на современном этапе характеризуется усилением процессов трансформации и глобализации экономики. Это, в свою очередь, оказывает непосредственное влияние на функционирование всех систем территориального развития государства. В наибольшей степени данным процессам подвержена социально-экономическая система, и в силу этого система мониторинга государственных программ должна быть способна быстро адаптироваться к любым изменениям.

Установлено, что *в ходе развития системы мониторинга государственных программ происходит и качественное преобразование ее частей.* Наиболее ярко воздействие этих преобразований заметно при изменении методов управления, в частности при переходе от метода «управления затратами» к методу «управления результатами», в ходе которого кардинально меняется вся концепция управления социально-экономическими отношениями и, соответственно, весь механизм управления. Экономика регионов, как и любая другая экономическая система, испытывает при этом качественное преобразование, в результате чего усиливается необходимость адекватной оценки результативности и эффективности происходящих преобразований на основе формирования системы мониторинга государственных программ.

Итак, согласно нашему мнению, система мониторинга государственных программ представляет собой органичную систему, и обладает набором свойств, которые мы характеризуем как изменчивость системы, как ее способность к эволюции. *Под системой мониторинга государственных программ* диссертант понимает совокупность взаимосвязанных элементов мониторинга государственных программ, представляющих органичную саморазвивающуюся «систему управления, которая в процессе своего индивидуального развития проходит последовательные этапы усложнения и дифференциации с целью принятия рациональных управленческих решений».

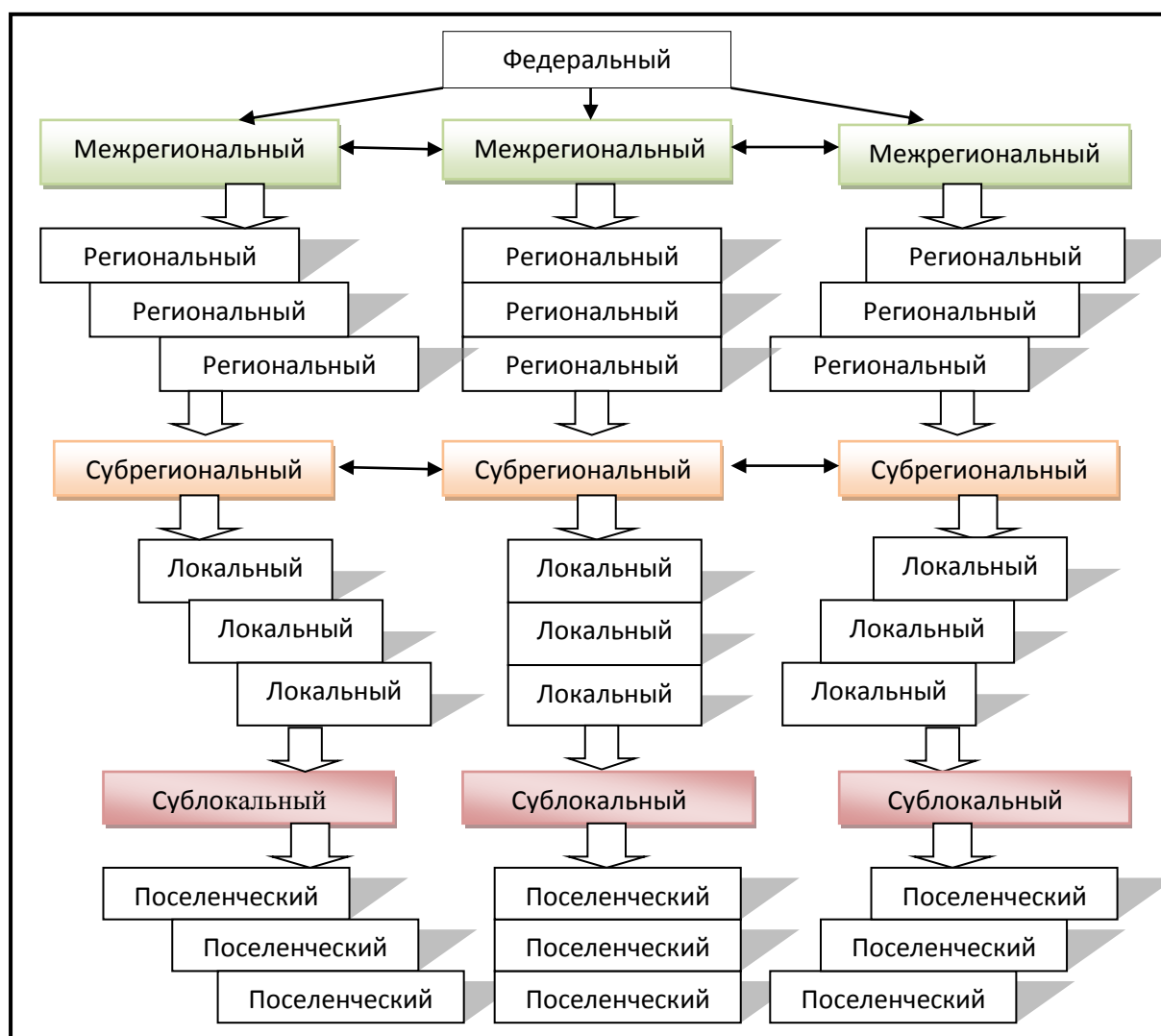


Рисунок 3.1 - Иерархия системы мониторинга государственных программ территориального значения

В рамках парадигмы «государство-регион» можно выделить следующую иерархию системы мониторинга *государственных программ* территориального значения для российских социально-экономических систем (рисунок 3.1).

Система иерархии мониторинга государственных программ территориального значения (МГПТЗ) – это федерация, межрегиональные объединения регионов (например, федеральные округа), регионы (субъекты РФ), которые опираются на субрегиональные объединения муниципальных образований и локальные территории (муниципальные образования), которые, в свою очередь, опираются на сублокальные объединения городских и сельских поселений и непосредственно поселений.

Для эффективного функционирования МГПТЗ необходимо учитывать соответствующие факторы: во-первых, государственное бюджетное устройство; во-вторых, специфику проводимых реформ в общественном секторе; в-третьих, количество регионов, локальных и поселенческих территорий; в-четвертых, особенности социально-экономического развития территорий и их объединений.

Под *межрегиональным объединением регионов (МРОР)* в работе понимается выделенная группа регионов, характеризующаяся совокупностью стратегических интересов реализации единых государственных программ с целью решения общих социально-экономических проблем. МРОР охватывает регионы, которые участвуют в одних и тех же государственных программах Российской Федерации и идентичных государственных программах субъектов Российской Федерации. МРОР должен опираться на субрегиональные объединения муниципальных образований (СРОМО), включающих группу муниципальных образований, которые участвуют в соответствующих государственных программах субъекта РФ (субъектов РФ) и муниципальных программах. По мнению Т.Г. Морозовой муниципальный менеджмент позволит дать оценку состояния рассматриваемых объединений.

Под *локальным уровнем (ЛУ)* в работе понимается определенное муниципальное образование (городской округ или муниципальный район),

характеризующийся наличием функциональной структуры власти, основополагающими институтами бюджетного процесса и программного управления, а также совокупностью устойчивых социально-экономических, производственных и культурно-исторических связей. ЛУ охватывает муниципальные образования, которые участвуют в соответствующих муниципальных программах и должен опираться на поселенческий уровень (ПУ), включающий городские и сельские поселения, участвующие в муниципальных программах ЛУ.

Несмотря на существующие функциональные различия уровней МГПТЗ, автором были выявлены некоторые общие направления, требующие научной проработки:

- механизм совершенствования процесса реализации государственной или муниципальной программы. МГПТЗ позволяет определить сильные и слабые стороны программы в силу того, что выявляются проблемы, администраторы и исполнители программы могут оказывать определенное сопротивление, то есть вступать в агентские конфликты. Именно поэтому, с одной стороны, требуется процесс администрирования отчетности, а с другой – заинтересованность в получении текущей информации, необходимой для улучшения реализации программы [232];

- эффективное использование ресурсной базы. Зная, как именно в программе используются ресурсы и сопоставляя их с полученными результатами, можно принимать решения о дифференцированном распределении ресурсов наиболее эффективным образом;

- предоставление необходимой информации всем заинтересованным сторонам о ходе реализации программы. Качественно проведенный мониторинг не только предоставляет информацию, но может привлечь дополнительные средства из внешних источников;

- оценка качества работы исполнителей. Исполнители программы несут ответственность за полученные результаты проводимых мероприятий, именно

поэтому в течение всего жизненного цикла программы необходимо проводить оценку результативности программы.

По мнению ведущих экспертов программного бюджета А. А. Блохина, Н.В. Тулиновой, И.А. Яременко на любом этапе жизненного цикла государственных программ мониторинг может проводиться в различных формах и видах [83]. Синтезируя современные теоретико-методологические подходы, необходимо сконцентрироваться на теории и эмпиризме возможных форм и видов мониторинга государственных программ.

Предложенная классификация была уточнена и дополнена автором новыми составляющими, которые позволяют получить более полное представление о структурных составляющих системы мониторинга государственных программ (таблица 3.1).

Таблица 3.1 - Классификация форм и видов мониторинга государственных программ на основе синтеза теоретических и эмпирических подходов

<i>Признаки</i>	<i>Формы и виды мониторинга</i>	<i>Содержание мониторинга государственных программ</i>
целенаправленность	стратегический	проверка актуальности, полноты и научной обоснованности целеполагания программы
согласованность	тактический	проверка степени согласованности программ между собой
взаимосвязанность элементов	подпрограммный	проверка внутренних структурных взаимосвязей подпрограмм программы
единство	терминологический	проверка единообразия, полноты, непротиворечивости и практической применимости системы основных понятий и определений, применяемых в документах, обуславливающих реализацию программ на протяжении их жизненного цикла
соответствие нормативам	нормативно-правовой	мониторинг соответствия программы нормативно-правовым актам, регулирующим разработку,

		утверждение и оценку эффективности программы
административная обеспеченность	административный	проверка административной обеспеченности механизма разработки и реализации программы, в том числе анализ эффективности ведомственных и межведомственных процедур мониторинга результатов реализации программы
научно-обоснованность	экспертно-научный	анализ обеспеченности субъекта управления научно-информационной и экспертно-методической поддержкой в процессе разработки и реализации программы, а также актуальности и адекватности такой поддержки
всеобщность охвата ситуации	тотальный	постоянный анализ и диагностика ситуации в масштабах ведомства и органов государственного управления, осуществляющих процесс реализации программ; при этом предметом такого тотального мониторинга становится определенная ситуация
дискретность явлений	проблемно-ориентированный	отслеживание тенденций разрешения различных проблем, которые отбираются по установленным критериям и признаются общественно значимыми. Предметом является не постоянно и повсеместно наблюдаемая и диагностируемая ситуацию, а дискретные явления, назревающие в той или иной ситуации

Соглашаясь с вышеизложенными позициями, дополним, что функциональная и управляющая подсистемы определяют структурную составляющую системы мониторинга государственных программ. Благодаря выделению данных составляющих можно определить следующие

фундаментальные структурные элементы системы мониторинга государственных программ: объект, предмет, принципы, инструментарий, цель.

Рассмотрим некоторые аспекты методологии применительно к структурным составляющим системы мониторинга государственных программ территориального значения (рисунок 3.2).



Рисунок 3.2 - Методология системы мониторинга государственных программ территориального значения

Формирование концепции мониторинга государственных программ территориального значения в соответствии с предложенной методологией можно представить в виде поэтапной реализации следующих процессов. Вначале проводится стратегический анализ ситуации рынка установленной сферы как информационная база для разработки программы. На основе

выявленных проблем и перспективных направлений развития определяется стратегический выбор приоритетов развития и формируются стратегические цели. Для выполнения поставленных целей осуществляются выбор ключевых задач и мероприятий, далее определяются показатели результативности и эффективности формирования стратегических инициатив, направленных на достижение поставленных целей (результата).

Объектом системы мониторинга государственных программ территориального значения (СМГПТЗ) является процесс реализации и управления государственными программами, фактические и прогнозируемые риски (безопасность) данного процесса и методы управления программным процессом и рисками (безопасностью) программы.

Следует отметить, что термин «государственная программа» появился не так давно в российской системе управления бюджетными средствами.

Под государственной программой понимается система взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам мероприятий и инструментов в рамках государственной политики, обеспечивающих реализацию ключевых государственных функций по достижению целей и приоритетов государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.⁵

Согласно нормативным документам государственная программа включает в себя ведомственные целевые программы и подпрограммы, содержащие, в том числе, инвестиционные проекты и отдельные мероприятия органов государственной власти. Подпрограммы направлены на решение конкретных задач в рамках государственной программы. Деление государственной программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности, приоритетности решаемых в рамках государственной программы целей и задач.

⁵ Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации утв. Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588.

Эволюционный подход к программно-целевому управлению экономикой базируется общих положениях традиционных подходов управления государственными программами и управления, ориентированного на результат, где в последнем случае за основу берутся системно-ситуационные концепции. Системно-ситуационный взгляд — это ориентация управления на процессы (и противоречия) взаимосвязи элементов системы и совокупность различных по природе воздействия переменных, характеризующих определенную ситуацию или систему.

В рамках рассмотренной иерархии СМГПТЗ (см. п. 3.1) к *субъектам* СМГПТЗ можно отнести всех носителей мониторинговых функций программно-целевого управления социально-экономическими системами, которые можно условно разделить на две функциональные группы (подсистемы):

1. Управляющие субъекты – те, кто собирает и обрабатывает информацию и принимает управленческие решения;
2. Управляемые субъекты – те, кто предоставляет информацию.

Несмотря на то, что уровень развития данных подсистем существенно отличается друг от друга, они тесно связаны между собой, функционируют, развиваются совместно для достижения общей цели и взаимодействуют с внешней средой. Диспропорции между управляемыми субъектами и управляющими субъектами решаются при помощи определенного инструментария взаимодействия и взаимосвязи между ними. Одним из примеров результата такого взаимодействия является механизм государственно-частного партнерства.

Под *предметом* СМГПТЗ, согласно предложенной методологии, мы понимаем нарушение нормативов отклонения фактических показателей сроков, целей, задач, количество и качество мероприятий, объем финансирования программ от запланированного уровня.

Функционирование государственных программ всегда направлено на достижение конкретных целей, задач, сроков, мероприятий, объемов

финансирования, для достижения которых требуется постоянный контроль за тем, каким образом проходит процесс реализации разработанных программ (рисунок 3.3).

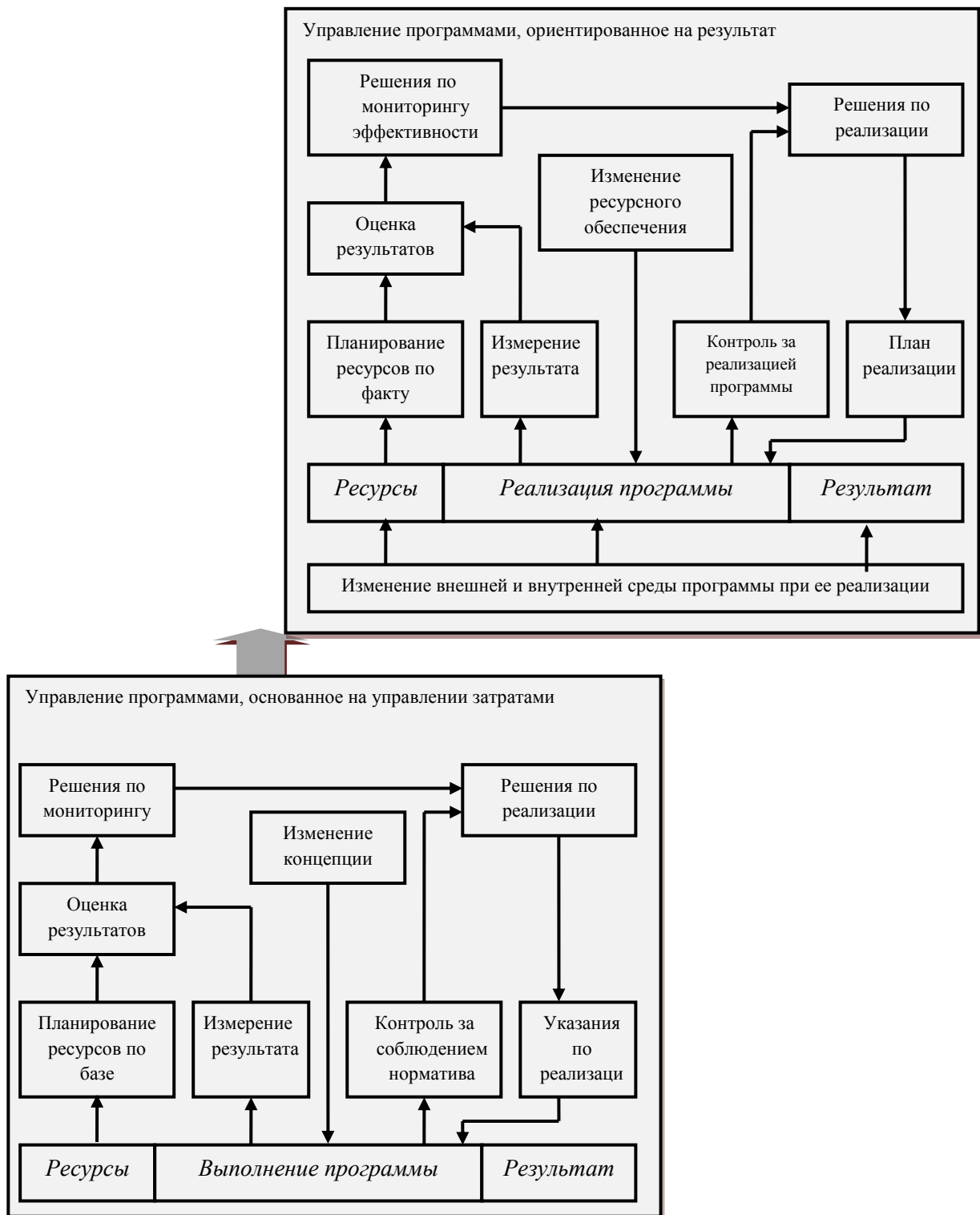


Рисунок 3.3 - Схема СМГПТЗ, ориентированная на результат

Достижение плановых результатов, отражающее качество системы управления, основанную на прошлом, осуществляется на основе простого мониторинга. Система простого мониторинга выступила в свое время важным этапом в теоретическом и практическом развитии формализованного аспекта управления, включая накопление опыта объективного измерения эффективности работы на основе применения инструментария для определения характера, места и имеющихся рисков, а также сравнения эффективности функционирования структурных элементов системы управления региона. Однако управление на основе традиционного мониторинга допускало замедленные реакции системы на различные воздействия и, как следствие тормозило активное опережающее использование будущих возможностей.

С совершенствованием механизмов социально-экономических отношений региональной экономики, ускорением экономической и общественной жизни, развитием процессов глобализации сформировалась объективная потребность в том, чтобы переориентировать мониторинг на выявление и оценку будущих событиях и действиях.

Таким образом, *инструментарий* МГПТЗ можно определить, как совокупность концептуальной, нормативно-правовой, методологической, методической, информационной и технологической базы, сформированной на основе сбалансированной системы методов, показателей, индикаторов, учитывающих внутренние и внешние факторы воздействия.

В отличие от отечественного управления государственными программами, зарубежная практика такого управления реализуется с помощью механизмов, ориентированных на результат, что позволяет оперативно контролировать выполнение программ и осуществлять их корректировку в зависимости от уровня финансирования. При этом критериями оценки результативности является система отобранных целевых показателей и коэффициентов (индикаторов) – показатели непосредственного результата мероприятий [265]. Основным инструментом регулирования процесса

достижения запланированных результатов является сформированная система мониторинга результативности программ [149, 231].

По мнению экспертов, существует проблема недостаточного уровня нормативно-методической, организационной и теоретической поддержки разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ. В первую очередь стоит обратить внимание на то, что методики оценки эффективности государственных программ не позволяют получать точные оценки качества их реализации. Кроме того, не проработан и не закреплён нормативно-методический механизм взаимоувязки уровня финансирования основных мероприятий с целевыми показателями эффективности управления подпрограммами программы.

Основываясь на вышесказанном, автор предлагает следующие основные *принципы* построения системы мониторинга государственных программ территориального значения.

Принцип целенаправленности. Ведущий принцип, предполагающий, что система мониторинга во всей совокупности ее элементов и функций должна ориентироваться на результат. Четкое следование этому принципу при построении системы мониторинга позволяет оптимизировать сбор и обработку фактической информации, защищает от сбора ненужной и лишней информации, создает основу экономичности и экономической эффективности системы мониторинга [162].

Принцип релевантности (целесообразности). Соответствие цели государственной программы задачам, которые предстоит решать в рамках программы, а также условиям тактического и стратегического характера, в которых осуществляется программа, включая анализ качества подготовки и структуры программы – логику и завершенность процесса планирования, а также внутреннюю логику и согласованность со структурой программы.

Принцип устойчивости. Оценка вероятности того, что выгоды от программы продолжат поступать после завершения финансирования, с конкретной ссылкой на факторы, связанные с поддержкой социально-

экономической политики, на экономические и политические факторы, на аспекты социально-культурного характера, на фактор бюджетной устойчивости территории, наличие инвестиционной привлекательности, экологических аспектов, а также на факторы институционального и управленческого потенциала.

Принцип срочности. Мониторинг государственных программ должен проводиться на всем протяжении жизненного цикла программы (непрерывный мониторинг) и, по мнению экспертов, не реже, чем один раз в месяц.

Принцип контролируемости. Контролируемость программы – наличие четкого функционального, ресурсного и временного закрепления, наличие механизмов освещения в СМИ, наличие системы оценки на различных этапах реализации программы.

Принцип своевременности. Означает, что в условиях динамичного развития систем принятие хозяйственных и управленческих решений требует постоянного обновления данных о внешней и внутренней среде деятельности, своевременного получения результатов их анализа. Таким образом, мониторинг предполагает постоянное наблюдение за окружающей средой, необходимое для оперативного учета вновь возникающих возможностей и рисков, оценки и прогнозов их влияния на результаты социально-экономического развития. Способность региона и системы управления регионом к своевременному и адекватному реагированию на изменения также существенно зависит от интервала времени между возникновением нового явления, тенденции или опасности (риска) и конкретными действиями управленцев (администраторов) по реагированию на них, а также от затрат времени и сил на изменение старого плана и внедрение нового. Чем длиннее этот интервал и больше затраты, тем выше риск неполучения нужного результата и ниже эффективность управления и мониторинга.

Принцип автоматизации. Участники и исполнители программы вводят необходимые данные в автоматизированную систему, а на основании представленных данных администратор государственной программы заполняет

сводную форму мониторинга в автоматизированной информационной системе (например, в Пермском крае используется ВІ-платформа Prognoz Platform).

Принцип инновационности. Для поддержания долговременного и устойчивого существования региона необходим его рост и развитие. При этом, в данном контексте, «рост» означает «расширение сфер и областей реализуемых государственных программ», а «развитие» означает «новые организационные структуры и процедуры управления», то есть для успешной деятельности региона и его прогрессивного движения необходимы «инновации». Инновационность в мониторинге создает «объективные условия для постоянного выявления и внедрения нового, прогрессивного и эффективного в практику конкретного региона с учетом специфики и возможностей».

Принцип приоритетности. Информация, полученная от исполнителей и потребителей услуг программы, имеет большое значение для проведения мероприятий. Администраторы программы часто на практике принимают такие тактические решения, которые приносят быстрый экономический эффект частного характера, но не соответствующий стратегическим целям развития региона. В результате, получив краткосрочный результат, регион может потерять гораздо больше в долгосрочной перспективе. В действительности приоритетность обеспечивается лишь тогда, когда действия и решения оцениваются прежде всего с позиции их соответствия стратегическим целям социально-экономического развития.

Принцип адекватного отражения фактов. Основным назначением применения данного принципа является создание условий для проверки соответствия целей и задач мониторинга порядку его осуществления в действительности. Информация представляется в отчетности с предварительной оценкой фактических показателей, что побуждает лицо, передающее информацию, к продуманному, полному и точному представлению реального положения дел [192].

Принцип иерархичности. Реализация принципа иерархичности при организации регионального мониторинга ориентирует на исследование региона

как подсистемы более крупной социально-экономической системы, на изучение связей с другими территориальными звеньями. Иерархичный подход к организации мониторинга государственных программ требует соблюдения определенных требований, предъявляемых к сложным системам.

Принцип консолидированной эффективности. Необходимость получения полной и достоверной оценки достижения целей, задач, выполнения мероприятий в соотношении с затратами, определяет консолидированную оценку, базирующуюся на экономической, социальной и социально-экономической эффективности. Кроме того, консолидированная оценка подразумевает охват территории, где реализуется программа, включая муниципалитеты и поселения[160].

Таким образом, научно-методологический смысл системы мониторинга государственных программ территориального значения заключается в формировании *методологии* структурных составляющих, учитывающих иерархию вертикали власти, гарантии выполнения программ и механизмов повышения эффективности управленческого процесса.

3.2 Значимость института общественного мониторинга в системе регионального мониторинга государственных программ

Глобализация экономики определяет новые приоритеты, механизмы управления, функциональное содержание и структурную организацию отношений, складывающихся на региональном уровне между различными институтами социально-экономических отношений. Организация общественного участия в социально-экономических процессах предполагает построение механизма взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти, в основу которого должны быть положены процессы взаимоотношений по поводу выполнения прав и интересов граждан и социальных групп в управлении общественными ресурсами. Создание и функционирование института общественного мнения оказывает как

положительное, так и отрицательное влияние на развитие системы регионального мониторинга государственных программ. С одной стороны, в рамках данных институтов формируются условия оптимального сочетания интересов общественности и приоритетов социально-экономической системы региона. С другой стороны, как любой процесс интеграции, общественный контроль способствует росту эффективности управления общественными ресурсами, что, безусловно, сказывается на повышении уровня жизни граждан.

Необходимо отметить, что создание системы мониторинга со стороны общественности способствует актуализации рисков (угроз) и формированию процессных диспропорций в управлении ресурсами региона.

Оценить уровень взаимодействия власти и общества достаточно сложно, поскольку общественность является сложной системой обратной связи, что должно быть отражено в «дереве целей» управления общественными ресурсами, в том числе в государственных программах как основном инструменте управления. В этой связи необходимо решить две основные задачи:

1. Создание и совершенствование системы мониторинга общественного мнения на территории региона по всем ключевым аспектам его развития с максимально широким использованием всего спектра количественных и качественных методов эмпирических исследований. Основным показателем - периодичность мониторинга.

2. Осуществлять корректировку и оптимизацию управления государственными программами со стороны органов региональной власти и местного самоуправления на основе мониторинга общественного мнения. Показатель – социальная удовлетворенность населения реализацией государственных программ.

Для фокусирования внимания на необходимости участия общественности в региональном мониторинге государственных программ, обратимся к понятию «общественный мониторинг», получившему небольшое распространение в современных научных дискуссиях последнего десятилетия.

В настоящее время термин «общественный мониторинг» в экономической литературе употребляется в контексте научных исследований по-разному. Это обусловлено тем, что указанный термин применяется для обозначения различных по своей природе отношений (таблица 3.2).

Таблица 3.2 - Теоретические подходы к понятию общественный мониторинг

<i>Подходы и авторы исследования</i>	<i>Авторское понимание</i>
Партнерский Н.А.Чечулина Э.Г.Скибицкий А.С.Лихачев	открытый и конструктивный диалог , основанный на результатах объективного исследования, отражающих как положительные, так и отрицательные стороны функционирования объекта
Процессный Д. Линвуд Т. Гайгер	мероприятия по определению эффективности исследуемого объекта для общества
Законодательный	форма общественного контроля , представляющая собой непрерывное, нормативно-правовым образом регламентированное наблюдение со стороны субъектов общественного контроля за соответствием общественным интересам деятельности объектов общественного контроля
Инструментальный А.М.Клешко Т.В. Карпенко Н.В. Карасева	механизм , который позволяет жителям региона участвовать в обсуждении и улучшении региональных законов и программ
Методический Т. Кун	постоянное, специально организованное, систематическое наблюдение со стороны общественных объединений за деятельностью с целью выявления ее соответствия желаемому результату и объявленным целям

Следует отметить, что не так много работ посвящено исследованию общественного участия в мониторинге управления социально-экономической системой. В связи с этим интерес представляет работа Т.В. Карпенко, Н.В. Карасевой, Л.И. Пилипенко, О.А. Черновой, в которой авторы обобщают, и развивают основные методологические положения вклада общественности в мониторинг управления социально-экономическими процессами. Указанные исследователи трактуют понятие «мониторинг общественного мнения» в

качестве составной части комплексного мониторинга программного управления и формирования стратегического плана развития территории в целом. Главным условием реализации общественного участия в мониторинге региональной политики в сфере программного управления является обеспечение прозрачности деятельности органов власти и управления в области социально-экономической и бюджетной политики [137].

В соответствии с нормами, закрепленными мировой практикой, «прозрачная» программная политика должна отвечать следующим принципам:

- доверие, ответственность власти;
- гласность разработки, исполнения и отчетности по реализации программ на основе ведения публичных слушаний в бюджетном процессе;
- открытый доступ для общественности к информации о ходе реализации программ с помощью открытых электронно-информационных ресурсов;
- наличие организационно-правовых условий для общественного участия в обсуждении проблем реализации программ и другой информации, позволяющих будущее прогнозирование реализации программ [66].

Сущность общественного мониторинга как инструмента программного управления должна отражать экономический смысл данного понятия, при этом общественная составляющая «мониторинг государственных программ» носит двойной характер:

- *процесс*, инициируемый общественностью с целью информирования населения территории и контроля расходования бюджетных средств на реализацию программ;
- *процесс*, направленный на достижение *потребностей* общественности как получателя услуг, предоставляемых программами.

В первом случае общественный мониторинг выполняет распределительную и контрольную функции, определяя эффективность распределения и расходования программных ресурсов, во втором случае общественный мониторинг выполняет функции обратной связи с позиции

«вклада» мероприятий программ в решение территориальных социально-экономических проблем.

Учитывая противоречивость и многофункциональность интересов агентов экономики, общественный мониторинг государственных программ территориального значения, по нашему мнению, — это совокупность:

- ✓ системы наблюдения, оценки, анализа;
- ✓ инструментов оценки эффективности и результативности программ;
- ✓ механизмов общественного контроля за расходованием бюджетных средств;
- ✓ различных форм общественного участия в социально-экономическом процессе.

Исходя из вышеизложенного, автор понимает термин **«общественный мониторинг государственных программ территории» (ОМГПТ)** как инициируемое со стороны общественности, системное наблюдение за разработкой и реализацией государственных программ, оценкой отклонений показателей от нормативов, результаты которых, используются для принятия управленческих решений, направленных на повышение программно-социального эффекта для территории.

В связи с этим возникает необходимость создания системы ОМГПТ с использованием современных методологических подходов

социального менеджмента с учетом особенностей процесса программного планирования в регионе.

Моделирование ОМГПТ предлагается базировать на выборе и реализации вектора мониторинговых решений территориального развития, обеспечивающего максимизацию социально-экономических эффектов на основе согласования интересов общественности и реализации бюджетных ресурсов территорий в рамках программного управления (рисунок 3.4).

Согласно парадигме «власть-общественность» концептуальная модель общественного мониторинга государственных программ применима только для регионов, осуществляющих программно-целевые механизмы моделирования и

управления социально-экономической системой. Отметим тот факт, что под категорией «общественность» автор будет подразумевать совокупность экономических агентов социально-экономической системы [193].

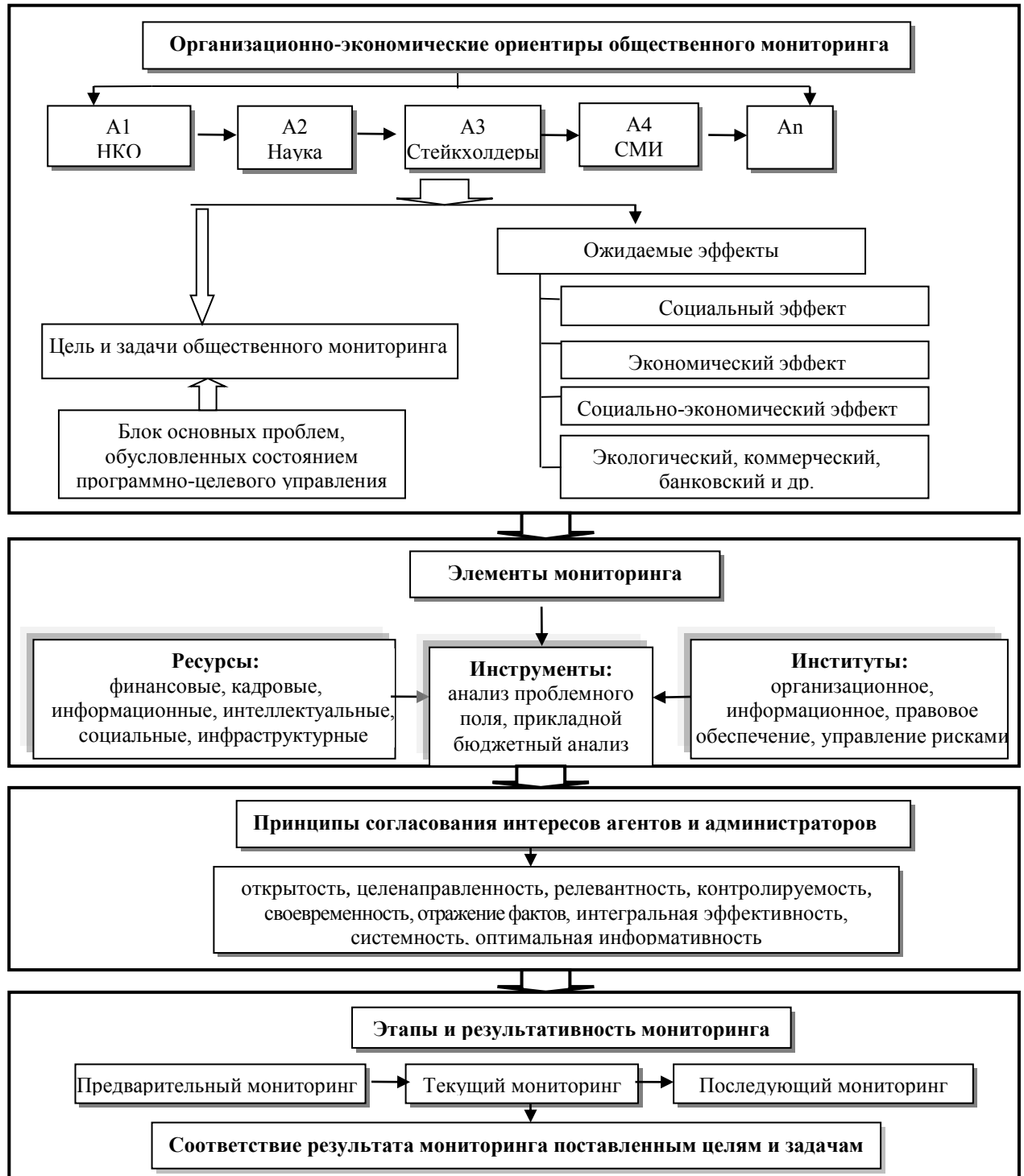


Рисунок 3.4 - Концептуальная модель общественного мониторинга государственных программ региона

Первоначально, уточним, что в качестве основной *цели общественного мониторинга государственной программы* следует рассматривать разработку комплекса рекомендаций по совершенствованию механизма формирования и исполнения государственных программ на основе учета общественного мнения и интересов. Реализация основной цели достигается через решения задач, к которым можно отнести следующие: а) оценка качества разработки, исполнения, эффективности и результативности программ; б) организация процесса информирования общественности и отдельных групп населения о результатах реализации программ; в) разработка рекомендаций по совершенствованию механизма формирования и исполнения программ и усилению аспектов прозрачности; г) содействие развитию социального капитала на основе межсекторного взаимодействия и согласования интересов экономических агентов и власти в ходе организации общественного мониторинга; д) содействие сближению функциональных полей восприятия идеи общественного мониторинга программы в парадигме «власть-общественность».

Эволюционирование системы управления экономикой определяет решение новых парадигм. Наиболее существенной парадигмой для ОМГПТ является «задача-эффект», достижение которой, возможно с помощью определенных структурных элементов мониторинга. К числу таких элементов можно отнести: ресурсы, инструменты, принципы, субъекты.

Каждому структурному элементу соответствует своя функциональная цель, базирующаяся на системе взаимодействия власти и общественности. Оценить уровень такого взаимодействия достаточно сложно, поскольку власть и общественность не только относятся к разным по своей природе системам, но и обладают высокой степенью расхождения системных свойств, функциональной организованности, структурных и процессных элементов.

При этом связи, возникающие между властью и экономическими агентами, могут быть как односторонними, так и двусторонними и отличаться

интенсивностью, продолжительностью, обязательностью, прямолинейностью, законностью и другими признаками.

В авторской модели самые интенсивные связи представлены между властью и некоммерческими организациями (НКО), поскольку в настоящее время реформирование общественного сектора в России относится к числу наиболее актуальных вопросов регионального управления, прежде всего это связано с тем, что проблемы и трудности, обусловленные трансформацией и глобализацией социально-экономических процессов, отражаются на регионах с выраженной спецификой и особенностями протекания.

Субъектно-объектные взаимодействия кластера власти и экономических агентов региона представлены на рисунке 3.5.

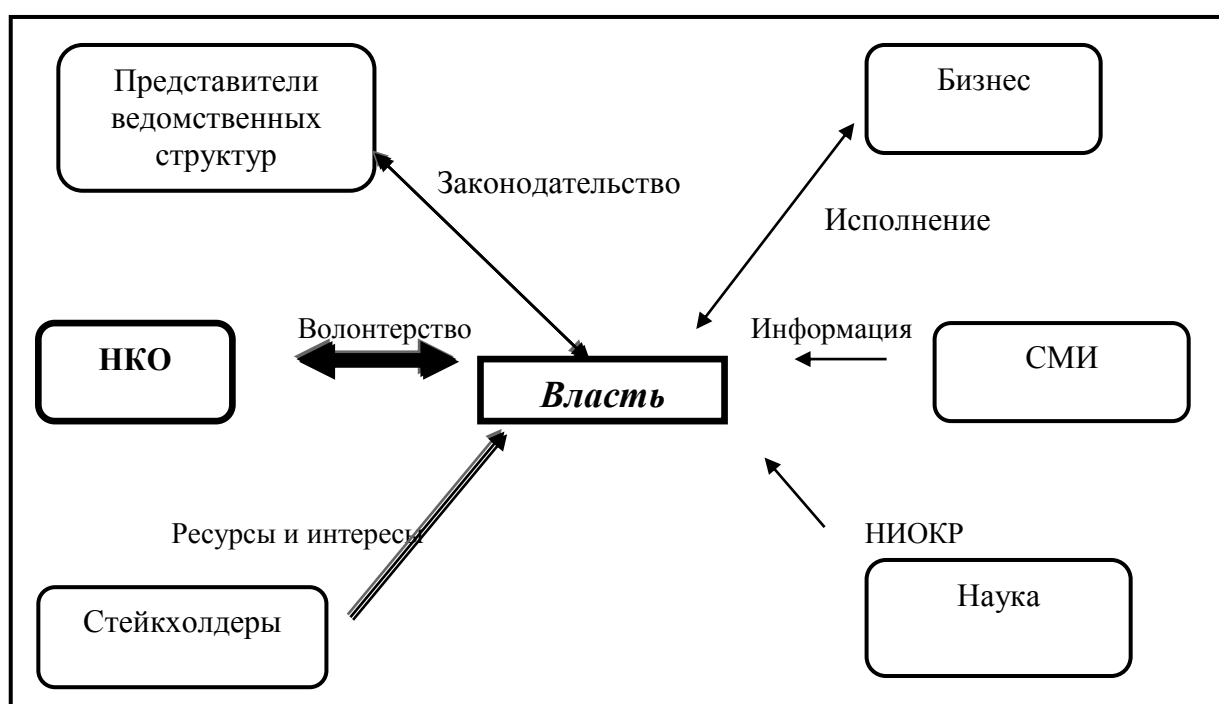


Рисунок 3.5 - Взаимодействие власти и экономических агентов

В этих условиях важнейшей задачей является необходимость повышения уровня некоммерческого сектора, которое требует применения новых, более качественных механизмов. Одним из таких механизмов выступает формирование целевого капитала.

Интерес к деятельности НКО показан и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, отражающий новый институт социально-экономической системы.

Как известно, деятельность некоммерческих организаций (НКО) в Российской Федерации регулируется, в первую очередь Федеральным законом «О некоммерческих организациях», согласно которому некоммерческой организацией является организация, создаваемая для достижения социальных, культурных, образовательных, благотворительных, научных и управленческих целей, а также в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической консультации и иных целях, направленных на достижение общественных благ. Извлечение прибыли не является главной целью деятельности некоммерческих организаций и не распределяется между участниками, а финансовая обеспеченность определяется многообразными источниками, определенными российским законодательством.

Развернутая картина масштабов деятельности сектора некоммерческих организаций ежегодно с 2006 года представляется в докладе Общественной палаты Российской Федерации «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации». По данным доклада «Об осуществлении Министерством юстиции Российской Федерации государственного контроля (надзора) в сфере деятельности некоммерческих организаций и об эффективности такого контроля (надзора)», на 1 января 2015 года в Российской Федерации было зарегистрировано 225263 некоммерческих организаций, из которых подлежат федеральному государственному надзору 187960, в том числе:⁶

- 104949 (47,8%) общественных объединений;

⁶ Информационный портал Министерства Юстиций Российской Федерации [электронный ресурс]. Официальный сайт. URL: <http://www.unro.minjust.ru>. Дата обращения: 10.12.2014

- 25541 (11,6%) религиозных организаций и 5 представительств иностранных религиозных организаций, открытых в РФ;
- 87028 (39,6%) — некоммерческих организаций иных организационно-правовых форм;
- 54 политических партии, 2082 их региональных и 20 местных отделений;
- 14 отделений международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

Для исследования степени взаимодействия власти и общественности часто используется публично-социологический метод, позволяющий строить имитационную модель вовлечения общественности в оценку расходования бюджетных средств и оценку эффективности таких расходов. В данной модели общественный мониторинг представлен в виде института общественной экспертизы, в котором в качестве инструмента представлена типологизация общих характеристик, присущих для изучаемого объекта. Кроме того, методы оценки взаимодействия могут включать различные и аналитические матрицы [304].

Следует отметить, что мало работ посвящено исследованию методического инструментария ОМППТ. Классические модели описания и оценки организации общественного мониторинга для различных сфер и механизмов управления основываются на базовой методологии теории управления [134, 187], которая основывается на таких методах, как: наблюдение, личное участие, информационные стандарты, анкетирование, фокус – группы и др.

В этой связи традиционные модели не могут отражать достижение (недостижение) цели взаимодействия и участия общественности в региональном мониторинге государственных программ, и учитывать факторы, оказывающие прямое и непосредственное влияние на устойчивость отношений в рамках парадигмы «власть-общество».

Эффективным средством исследования публично-ориентированных связей между властью и общественностью является полипарадигмальное моделирование. Для оценки эффекта взаимодействия власти и общественности в мониторинге государственных программ может быть использован полипарадигмальный подход – новое научное направление, обусловленное множественностью парадигм в современной науке, представляющий исследовательскую методологию, определяемую как совокупность методов, объединяющих идеи, принципов конструирования и трансформирования управления, как методологический регулятив его опережающего развития.

Полипарадигмальный подход, по мнению Н.А. Чечулиной, Э.Г. Скибицкого, А.С. Лихачева, систематизирует знания о стратегиях взаимодействия, создает теоретико-методологическую базу для их анализа и оценки, делает срезы инновационности; выявляет направления и продуцирует новые идеи развития стратегий на различных уровнях; формирует многомерное, полисистемное представление о ведущих парадигмах совершенствования стратегии, выявляет приоритетные связи в концептуальном множестве для генезиса правил и стандартов стратегического прогнозирования и проектирования [295].

Если рассматривать методологическую основу полипарадигмального подхода применительно к взаимодействию власти и общественности, функционирующую в рамках мониторинга государственных программ территориального значения, то систему исследования составят взаимодополняющие друг друга подходы: системно-синергетический, функционально-дифференцированный, ситуационный, казуально-диалектический. Кратко рассмотрим содержание вышеназванных подходов.

Использование *системно-синергетического* подхода позволяет рассматривать МГПТ как совокупность многослойных структурных элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостную систему, а эффект мониторинговых мероприятий достигается в результате целенаправленной деятельности агентов,

позволяющий выявить связь и зависимость между ними. Кроме того, при разработке ОМГПТ должны учитываться все аспекты системного подхода (элементы, структура, функциональная организация, целеполагание и др.), реализуемые по цепочке выстраиваемых процессных действий в соответствии с целевыми установками, имеющими форму конкретного ожидаемого результата. Синергетическая составляющая предполагает достижение целевых установок МГПТ с учетом воздействия различного рода факторов, влияющих на процесс взаимодействия власти и общественности в МГПТ с позиции синергетического эффекта, а также потребностей общества к качеству полученных программных услуг [122].

Функционально-дифференцированный подход фокусируется на удовлетворенности потребителей полученными услугами. Дифференциация рассматривается с точки зрения построения процесса мониторинга (отбор методов, средств, организационных форм и видов мониторинга) и содержания (подбор и структуризация информации, составление задач), предъявляемых к власти и общественности. Основным принципом дифференциации выступает дифференцированная методическая помощь, в зависимости от уровня и вида мониторинга. Поэтому разработка МГПТ осуществляется с учетом многофункциональных особенностей управления социально-экономической системой, ресурсных возможностей, а также на основе интересов, способностей, потребностей власти и общественности [175]. *Ситуационный* подход для проведения МГПТ целесообразно использовать как способ мышления, согласно которому набор одинаковых методов, используемых в ходе общественного мониторинга, в каждом конкретном случае будет определяться ситуационными переменными, определяющими его специфику [166].

Казуально - диалектический подход воспринимает МГПТ как сложную саморазвивающуюся систему, единство процессов принятия и отрицания обеспечивает устойчивость всей системы. Диалектический метод казуальной концепции предполагает реализацию законов диалектики в отношениях власти

и общественности: единства и борьбы противоположностей, переход количества в качество, отрицания отрицания. Данные законы характеризуют темпы протекания процессов, подвижность и изменчивость, степень развития, или интенсивность свойств системы.

Выделенные научные подходы могут послужить теоретико-методологической основой для обоснования структуры, содержания и методологии ОМГПТ, однако они не исключают и другие научные подходы, которые, в свою очередь, могут дополнять первых. При этом, независимо от технологии общественного мониторинга, можно выделить общие укрупненные этапы его организации: предварительный, текущий и последующий.

Подготовительный этап ОМГПТ включает решение следующих задач:

- формирование рабочей группы (команды) для каждой государственной программы, каждый член которой должен иметь план, в котором определены цели, задачи, этапы работ и сроки их выполнения; информацию о полномочиях и обязанностях каждого члена команды, формы представления отчетных документов, график рабочих совещаний; информацию по процедурам обсуждения промежуточных результатов и принятия решений при возникновении проблемных ситуаций;

- выявить субъекты, имеющие интересы к общественному мониторингу государственных программ, определить мотивы их поведения и желание участвовать в сотрудничестве, согласовать с учетом их возможностей виды и объем работ, формы участия в общественном мониторинге;

- выбор экспертов-аналитиков с учетом критериев компетентности и профессионализма в области разработки и реализации государственной программы и общественного участия; опыт аналитической работы в области программного бюджета; знания особенностей и практики управления государственными программами на данной территории; личное согласие и готовность выступать в роли эксперта-аналитика.

Этап текущей реализации ОМГПТ:

- построение эффективной системы общения и взаимодействия внутри команды с представителями органов власти и третьей стороной, руководителями бюджетных учреждений, ответственными за реализацию мероприятий, предусмотренных программой, а также с получателями бюджетно-программных услуг.

- отбор получателей бюджетных услуг с учетом двух обстоятельств: непосредственное участие руководителя учреждения, оказывающего услуги в организации опроса и согласие получателя бюджетной услуги участвовать в опросе; наличие опросного листа, включающего простые вопросы и варианты ответов, позволяющие оценить удовлетворенность бюджетной услугой и ее качеством.

Последующий этап ОМГПТ:

- распространение итоговых результатов общественного мониторинга государственной программы и вынесение рекомендаций на общественное обсуждение, реализуемое различными способами [207].

3.3 Моделирование процесса формирования комплексной системы регионального мониторинга государственных программ

На основе имеющихся знаний о достоверных источниках, факторах развития региона можно ускорить социально-экономические процессы и максимизировать конечные результаты; заблаговременно принять адекватные управленческие меры, повысив тем самым устойчивость и безопасность жизнедеятельности населения [183].

Однако для изучения закономерностей экономического развития региона и процессов управления всеми протекающими социально-экономическими процессами требуется разработка методологических основ исследования – системы взглядов на функционирование и развитие объекта исследования на основе принципов моделирования.

В рамках применения системы мониторинга к реализации государственных программ необходимо, по мнению автора, рассматривать данное направление как самостоятельную систему регионального мониторинга государственных программ (далее РМГП).

Методология формирования модели регионального мониторинга государственных программ базируется на теориях управления системами и менеджмента. В работах отечественных и зарубежных ученых отмечается важность изучения проблемы формирования модели регионального мониторинга, но наблюдаются значительные расхождения в толковании термина «региональный мониторинг», его сущности, составе и соотношении с другими процессными категориями. В одних случаях под региональным мониторингом подразумевается поступление необходимой информации о поведении объекта наблюдения; в других, - по мнению В.М. Родионовой, всеобъемлющий контроль над ситуацией в целом [286]; в-третьих, по суждениям И.В. Блауберга, — отслеживание состояния территории как системы и своевременное предупреждение о возникновении качественно - новых процессов, ведущих к изменениям территориальных подсистем.

Резюмируя, можно отметить, что региональный мониторинг выступает с разных сторон как:

- *специфический инструмент* «обратной связи» в управлении территорией, как отмечает Н. Н. Михеева, который обеспечивает социально-экономическую устойчивость развития территориальных систем (подсистем) и гибкость управления в критических ситуациях [189];

- *особый способ* получения знаний о противоречиях и закономерностях социально - экономических процессов и формирования гражданского общества рассматривает А.Ю. Даванков;

- основа *отношений* для выявления причин отклонения от запланированного хода плановых событий, для принятия необходимых управленческих решений, - объясняют Т.В. Ускова, Э.О. Прокофьева [279,280].

Таким образом, представляется более конструктивным использовать концептуальную основу трактовки «мониторинг», принятую современной наукой, для толкования термина *«региональный мониторинг в отношении к государственным программам»*, под которым понимается комплексная система наблюдения, оценки, анализа и прогноза реализации государственных программ во времени и пространстве, складывающаяся на территории субъекта Федерации и его местного самоуправления, с целью принятия управленческих решений региональными органами по ликвидации выявленных проблем и стимулированию сильных тенденций на основе оперативной диагностики реализации программы и эффективности расходования ресурсного обеспечения.⁷

Следовательно, определим содержание регионального мониторинга государственных программ региона, которое, по мнению автора, заключается в *превращении стратегических целей региона в государственные программы, организацию потоков информации, учет и отслеживание изменений под влиянием внутренних и внешних факторов в необходимом временном режиме и пространстве, координацию целенаправленной деятельности субъектов программы и ресурсного обеспечения с учетом подвижности социально-экономической системы региона.*

Прежде чем обратиться к методологии формирования модели регионального мониторинга государственных программ заметим, что результатом реализации любой программы всегда является создание новой консолидированной стоимости эффективности управления (в нашем случае программно-целевого управления), которая оценивается соотношением результатов и затрачиваемых ресурсов, причем эта стоимость может быть разной по своей природе: экономической, рыночной, социальной, социально-экономической, остаточной. В отличие от других целевых программ, государственная программа ориентирована в основном на определение

⁷ Составлено автором.

социально-экономической стоимости, что координально меняет подходы к моделированию мониторинга.

Исходя из вышеизложенного **основной задачей** системы регионального мониторинга государственных программ является: *выявление проблем и корректировка деятельности участников программного процесса и ресурсного обеспечения до того, как эти проблемы перерастут в кризисную ситуацию.* Решение данной задачи связано: а) с определением фактического состояния реализации программ, их подпрограмм и ресурсного обеспечения; б) с прогнозированием состояния экономики в будущем; в) с заблаговременным определением места и причин отклонений плановых значений показателей, характеризующих реализацию программы как в целом, так и отдельных подпрограмм и мероприятий; г) с ресурсным обеспечением программ и ее направлений при наступлении (достижении) предельных значений показателей; д) с поиском слабых и узких мест в реализации программ и ее направлений.

Результативность решения выявленных проблем во многом определяется тем, насколько правильно скоординировано управление на различных уровнях, грамотный выбор средств и методов управления. Своевременная адаптация субъекта к быстро меняющимся изменениям внешней среды обусловила необходимость такого управления, при котором основой стратегических решений становится выбор поведения региона в текущий момент, который при этом одновременно рассматривается и как начало будущего этапа. Без соответствующей координации, контроля и регулирования обеспечить возможность успешной реакции региона на изменения, которые произойдут в социально-экономической среде, не представляется реальным. Следовательно, **второй задачей** системы регионального мониторинга государственных программ является *определение механизмов контроля и регулирования государственных программ.*

Соответственно, сущность **третьей задачи** состоит в *информационном сопровождении процесса программного планирования.* Решение данной задачи связано: а) с разработкой единых методик программного планирования для региона; б) с представлением необходимой информации для составления программ; в) с

установлением допустимых границ отклонений фактических показателей эффективности и результативности от нормативных; г) с анализом причин и разработкой предложений для устранения полученных отклонений; д) с учетом соотношения затрат и результатов; е) с разработкой инструментария для планирования, контроля и принятия управленческих решений; ж) с определением системы стимулирования и наказания.

Реализация основных *задач* РМГП делает возможной подготовку к использованию будущих благоприятных условий, проясняет возникающие проблемы, подготавливает администраторов программы к внезапным изменениям во внешней среде, улучшает координацию действий между всеми участниками программы, и тем самым способствует эффективному программному управлению социально-экономической системы региона.

По мнению Е.В. Быковской, мониторинг предполагает не только контроль над ходом реализации программы, но и выполнение вспомогательных функций: информирование не только о конкретном проекте, но и о будущих проектах или о рынке продукции, товаров (услуг) вообще; предвидение возможных рисков и своевременное воздействие на администратора программы [94].

Следовательно, вопрос о том, в какой степени задачи регионального мониторинга государственных программ должны приниматься во внимание в ходе процедуры пересмотра стратегии региона, может выражаться в функционально-целевых направлениях регионального мониторинга [221].

В рамках приоритетных направлений государственной политики к функционально-целевым **направлениям** регионального мониторинга государственных программ автор относит:

- 1) мониторинг качества жизни населения;
- 2) мониторинг институциональной среды и модернизации экономики;
- 3) мониторинг эффективного и результативного управления;

- 4) мониторинг сбалансированного территориального развития;
- 5) мониторинг обеспечения безопасности общества.

Выделенные направления обусловлены стратегическими целями развития региона, достижением необходимого уровня конкурентоспособности и обеспечения требуемого вклада в решение региональных, межрегиональных и муниципальных проблем.

Мониторинг качества жизни населения предусматривает меры по наблюдению, оценке и прогнозу качества социальной и культурной среды, уровня жизни населения, кадрового потенциала, конкурентоспособности социальных сфер экономики. Данное направление охватывает среднесрочные и долгосрочные цели, приоритеты и основные направления демографической политики, политики модернизации здравоохранения, образования, пенсионной системы, культуры и других сфер.

Мониторинг институциональной среды и модернизации экономики предполагает оценку формирования институциональной среды, способствующей росту предпринимательской и инновационной активности, реализации имеющихся конкурентных преимуществ региона в основных отраслях и инфраструктуре, и создание новых конкурентных преимуществ, связанных с глобализацией экономического процесса.

Мониторинг эффективного и результативного управления обусловлен необходимостью своевременной оценки эффективности программно-целевого управления общественными ресурсами, в том числе в сферах организации государственного и муниципального имущества, региональных (муниципальных) финансов, юстиции, развития финансовых и страховых рынков, осуществления внешнеполитической деятельности региона.

Мониторинг сбалансированного территориального развития может выражаться комплексом мер по наблюдению, оценке и прогнозу обеспечения сбалансированного социально-экономического развития муниципальных образований (поселений) региона, реализации потенциала их развития, преодоления инфраструктурных ограничений, сокращения уровня

межмуниципальной дифференциации в социально-экономическом развитии и качестве жизни.

Мониторинг обеспечения безопасности общества предусматривает мониторинговые меры предупреждения потенциальных угроз во всех сферах социально-экономической системы, информирование уполномоченных органов о негативных последствиях реализации конкретного воздействия на объект угрозы, соответствующих интересам населения и региона с целью их устранения или локализации.

На основе вышеизложенного, нами предлагается алгоритм формирования модели регионального мониторинга государственных программ с учетом территориальных особенностей (рисунок 3.6).

Основными структурными блоками любой системы являются элементные составляющие: ресурсы, деятельность, продукты и результаты. С этих позиций рассмотрим модель регионального мониторинга государственных программ.

Под *ресурсами* регионального мониторинга государственной программы понимаем выделенные или потребленные государственной программой ресурсы, которые можно классифицировать на группы:

- финансовые — средства регионального (муниципального) бюджета, внебюджетные источники;
- социальные — продукты деятельности других программ и проектов;
- кадровые — администраторы, прямые и косвенные участники программы;
- инфраструктурные — транспорт, связь, телекоммуникации;
- инновационные — ресурсы, созданные в ходе инновационных преобразований;
- информационные — информация из внешних и внутренних источников.

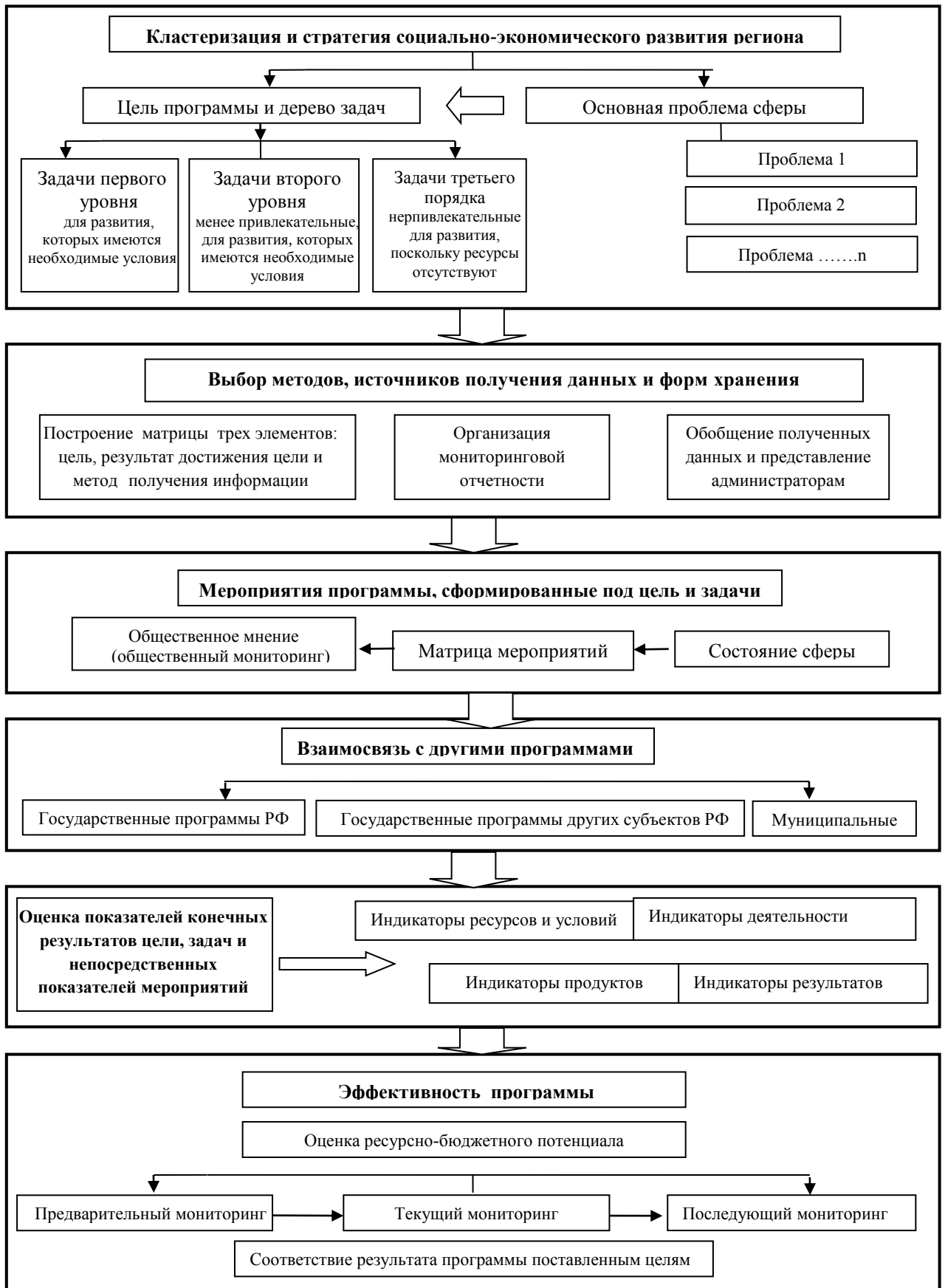


Рисунок 3.6 - Алгоритм формирования модели регионального мониторинга государственных программ

Блок «*деятельность*» определяет, как используются ресурсы в программах для достижения поставленных целей и задач. Реализация государственных программ заключается в прохождении следующих организационных мероприятий:

1. Разработка паспортов программ и всех необходимых документов.
2. Предоставление услуг, намеченных мероприятиями программ.
3. Предоставление смежных услуг.
4. Кадровый мониторинг выполнения обязательств исполнителей программ.
5. Выявление ошибок и замечаний в ходе реализации программ.
6. Выработка предложений по устранению замечаний.
7. Внесение поправок и изменений в процесс реализации программ.
8. Сбор данных о результатах подпрограмм (мероприятий) программ и составление сводного отчета об исполнении программ в целом.

Программно-целевой характер регионального мониторинга определяется иерархией территориального пространства региона и системой исследования на базе функционального, кластерного и интеграционного подходов.

Продуктами регионального мониторинга государственных программ выступают продукты программной деятельности, которые выражаются в количественном исчислении: общее число участников программ, размер и количество предоставленных услуг в ходе реализации программ, количество смежных услуг, количество ошибок и замечаний, количество предложений по устранению замечаний и др.

Роль и место продуктов регионального мониторинга государственных программ заключаются в решении тактических задач управления экономикой регионов.

Горизонтальное и вертикальное взаимодействие программно-целевого управления, основанное на неконкурентном и продуктивном сотрудничестве элементов управления, и как следствие, интеграция ресурсов для достижения планируемых результатов. *Результаты* — это блага, которые получают

участники в ходе реализации программ и после ее завершения. Результаты должны выражать как непосредственные результаты, так и конечные долговременные эффекты. Показатели непосредственного результата - показатели, характеризующие объем выполненных или предполагаемых к выполнению в рамках мероприятий подпрограмм программ работ, напрямую связанных с финансовым обеспечением. Показатели конечного результата - показатели, сформулированные для достижения цели программы и каждой задачи подпрограммы, причем решение задач и достижение цели программы непосредственно зависит от выполнения непосредственных результатов [70,71].

Организационная схема, характеризующая последовательность действий по подготовке и организации РМГП представлено тремя блоками: первый блок включает в себя комплекс действий по разработке государственных программ, где происходит уточнение целей, задач, основных направлений мониторинга, выбор методов сбора информации. Параллельно с этим направлением должны идти работы по подготовке к анализу с предполагаемыми результатами мониторинга, обозначенными во втором блоке. Центральным звеном здесь является составление системы нормативных значений тех показателей, которые будут подлежать сравнительной оценке. Речь идет о нормативах, величина которых должна рассчитываться применительно к условиям конкретной территории. Блок третий включает в себя комплекс работ по сбору первичной информации (статистическая, бухгалтерская, социологическая и др.), ее анализу и оценке.

Для создания модели регионального мониторинга государственных программ (РМГП) предлагается следующий пошаговый алгоритм шагов [211].

Шаг 1. Определение объектов мониторинга

Сложность данного этапа состоит в том, что социально-экономическая система обладает особенностями открытых, саморазвивающихся систем и имеет набор свойств, которые характеризуют эмерджентность и подвижность системы, или ее способность эволюционировать. Необходимо учитывать все

особенности системы в сложившейся ситуации, в частности: а) приоритеты стратегии социально-экономического развития региона; б) потенциальные и реальные возможности обеспечения реализации государственных программ; в) прогнозную оценку безопасности реализации программ; г) наличие методической и нормативно-правовой базы управления программами и др.

Шаг 2. Формулировка основной проблемы, целей и задач мониторинга государственных программ

Формулировка основной проблемы, целей и задач мониторинга должна осуществляться на основе учета факторов воздействия на социально-экономическую систему (СЭС) региона в определенной ситуации. По нашему мнению, развитие СЭС, как саморазвивающейся системы, предопределяет ее наибольшую зависимость от эндогенных факторов, чем от экзогенных.

Шаг 3. Определение источников информации

Для определения источников информации надо учитывать доступность, объективность, единство и полноту получаемой информации. Соблюдение перечисленных принципов информирования требует создания единых форм отчетности для исполнителей программ и создания единого реестра источников.

Информационной основой системы РМГП могут быть:

- ✓ данные бюджетной и ведомственной отчетности;
- ✓ базы открытых данных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, учреждений и организаций (в том числе муниципальных);
- ✓ специализированные (закрытые) базы данных наблюдения, ведение которых осуществляется федеральными и региональными министерствами и подведомственными организациями и учреждениями в регионах;
- ✓ данные социологических опросов населения;
- ✓ материалы анализа и обследований программ и проектов прошлых периодов и смежных им программ;

- ✓ материалы средств массовой информации и др.

Шаг 4. Выбор методов получения информации

Важным и необходимым условием мониторинга является создание системы информационного обеспечения [36]. Поэтому в целях оптимальной оценки полученной информации, на наш взгляд, необходимо применять вариативный подход при выборе наиболее обоснованного метода получения информации, который условно можно разделить на группы: расчетно-аналитические методы, статистические методы и методы экспертных оценок, аналогов, комбинированный.

Шаг 5. Выбор системы целевых показателей мониторинга

Логическая матричная таблица — это тот инструмент, который помогает в построении системы целевых показателей мониторинга государственной программы, сводя воедино все составляющие мониторинга. Матричная таблица состоит из трех компонентов: 1) вопросы, на которые нужно получить ответ, или основные цели программы; 2) измеряемые целевые показатели, или индикаторы каждой цели; 3) источники и методы сбора необходимых данных [123].

Шаг 6. Выбор (разработка) методик оценки фактических значений показателей мониторинга и их непосредственная оценка

К сожалению, в настоящее время отсутствуют единые методические базы оценки целевых показателей мониторинга государственных программ. В мониторинге государственных программ регионами используются в основном методики оценки эффективности реализации программ с учетом особенностей установленной сферы, которые основываются на показателях уровня финансирования, интегральной результативности и эффективности управления программой.

Шаг 7. Формирование системы нормативов и определение отклонений фактических значений показателей от нормативов

Основу формирования системы нормативов составляет интегральный подход, базирующийся на системе сбалансированных показателей, предложенный Р. Капланом и Д. Нортоном. Суть данной системы для РМГП

состоит в определении норматива показателей, основанных на результатах показателей прошлых периодов [129].

Шаг 8. Разработка методов анализа первичной эмпирической информации и анализ причин отклонений фактических значений показателей от нормативов

В российской практике используются различные методы анализа первичной информации, рассмотренные в п. 1.2. В целях оптимального выявления причин отклонений фактических значений показателей от нормативов, на наш взгляд, необходимо применять вариативный подход в выборе методов анализа первичной эмпирической информации, основополагающими из которых являются: метод экспертных заключений и параметрические методы.

Любая государственная программа, вне зависимости от ее отраслевого назначения, может быть описана с помощью ряда параметров.

Сущностью *параметрического анализа* является выбор необходимой и достаточной совокупности целевых показателей, характеризующих в ходе мониторинга все исследуемые свойства системы программно-целевого управления и формирование зависимостей, характеризующих суммарный эффект от применения всей системы или ее элементов.

Параметрический метод можно отнести к наиболее объективным методам в сравнении с экспертными подходами, поскольку основывается на количественном и качественном выражении исследуемых свойств системы программно-целевого управления, установлении взаимосвязей между параметрами как внутри управляющей и управляемых подсистем, так и между ними. Это дает возможность на базе фактических данных определить форму зависимостей взаимосвязанных параметров и их количественное выражение. Отметим, что зависимости параметров могут быть функциональными (проявляемые определенно и точно в каждом отдельно наблюдаемом случае – государственная программа) или корреляционными (определяемые на основе корреляционного метода).

Каждая система, в том числе и система мониторинга программно-целевого управления, обладает рядом специфических свойств, позволяющих отличить ее от любых других. Свойство – это объективная особенность системы, проявляющаяся при ее создании и функционировании, а любое свойство системы можно охарактеризовать словесно, численно, графически, в виде таблиц, функций, то есть с помощью его признаков.

Методологическим инструментом выступают показатели - обобщенная характеристика свойств объекта или процесса, обеспечивающая возможность проверки теоретических положений с помощью эмпирических данных, а главное определяющий систему целеполагания, и направленная на реализацию одного из важнейших принципов методологии формирования и реализации программно-целевого управления - на декомпозицию цели, что способствует обоснованному принятию управленческих решений.

На рисунке 3.7. представлен адаптивно-функциональный подход к формированию эконометрической модели программно-целевого управления регионального развития, основной целью которой является выявление зависимостей эффективности программно-целевого управления регионального развития от основных факторов подвижности в кластерном разрезе, характеризующих суммарный эффект от применения всей системы мониторинга или ее элементов. Первоначально на основе выделенных критериев кластеризации в п.4.1 были определены шесть основных программных кластеров, выявлены наиболее весомые результативные индикаторы каждого кластера, характеризующие качественно-количественные целевые показатели государственных программ, отражающие изменение ситуации и достижение заявленной цели ее реализации, согласно Постановлению Правительства Пермского края «О разработке, формировании и реализации государственных программ». Всего было выделено и проанализировано 198 целевых показателей.

Для получения формализованного представления о концептуальной технологии реализации адаптивно-функциональной модели регионального

мониторинга государственных программ предлагается определять эффективность управления государственными программами i -го кластера на основе факторной зависимости эффективности управления с помощью инструментов системы PROGNOZ. Так, веб-инструменты Prognoz Platform и Prognoz Data Portal позволили смоделировать совокупную эффективность программно-целевого управления регионального развития. В общем виде, согласно принятым условным обозначениям, тип модели: множественная линейная регрессия, а уравнение модели совокупной эффективности программно-целевого управления регионального развития ($Y_{пцу}$), полученная в ходе мониторинга, выглядит следующим образом:

$$Y_{пцу} = f_1 (X_1, X_2, X_3) , \quad (1)$$

$$((adj R^2; F_{стат.})$$

$$X_1 = f_2 (Z_1) , \quad (2)$$

где: X_1 – уровень финансирования государственных программ;

X_2 – интегральная результативность государственных программ;

X_3 – количество целевых показателей государственных программ;

Z_1 – агрегированная бюджетная устойчивость;

$adj R^2$ – скорректированный коэффициент детерминации;

$F_{стат.}$ – статистика Фишера.

Проверка статистических гипотез о значимости модели осуществляется с помощью t – статистик, которые в условиях справедливости нулевой гипотезы имеют распределение Стьюдента с n -м степенями свободы. Расчетные значения t – статистики временных рядов X_1, X_2, X_3 превышают табличное по абсолютному значению, следовательно, на уровне значимости 0,05 принимается гипотеза о значимости модели и ее коэффициентов. По коэффициентам регрессии обычно невозможно определить, какой из факторов подвижности оказывает наибольшее влияние на зависимую переменную, так как выбранные коэффициенты регрессии между собой несопоставимы (они, как

правило, имеют различную размерность). Однако можно сделать вывод о корректном, с точки зрения экономического смысла, характере влияния значений факторов на значение целевого показателя.

Перед построением модели исходный ряд был проверен на стационарность с помощью расширенного теста Дики-Фулера (ADF-тест), результаты которого показали, что исходный ряд не стационарен, но дифференцированный ряд обладает свойством стационарности (приложение А).

В качестве коэффициентов регрессии, показывающих статистическую гипотезу значимости/незначимости факторов для целевого показателя «эффективность программно-целевого управления» предлагается использовать скорректированный коэффициент детерминации $\text{adj } R^2$ и показатель статистики Фишера F стат. Скорректированный коэффициент детерминации $\text{adj } R^2$ отражает оценку тесноты между эффективностью программно-целевого управления и факторами - интегральная результативность X_2 и количество целевых показателей государственных программ X_3 . Формализованная форма расчета $\text{adj } R^2$ имеет следующий вид:

$$\text{adj } R^2 = 1 - (1 - R^2) * n-1/n-k-1. \quad (3)$$

Соответственно, показатель статистики Фишера F стат. отражает значимость/незначимость модели в целом и для определения его значения необходимо сравнить показатель F стат. с критическим значением критерия Фишера $F_{1-\epsilon}(k, n-k-1)$:

$$F_{\text{стат.}} = (R^2/1 - R^2) * (n-k-1) / k. \quad (4)$$

Если в результате сравнения оказывается, что $F \text{ стат.} > F_{1-\epsilon}(k, n-k-1)$, то при заданном уровне значимости ϵ принимается гипотеза о значимости модели в целом. Схема модели представлена на рисунке 3.7.

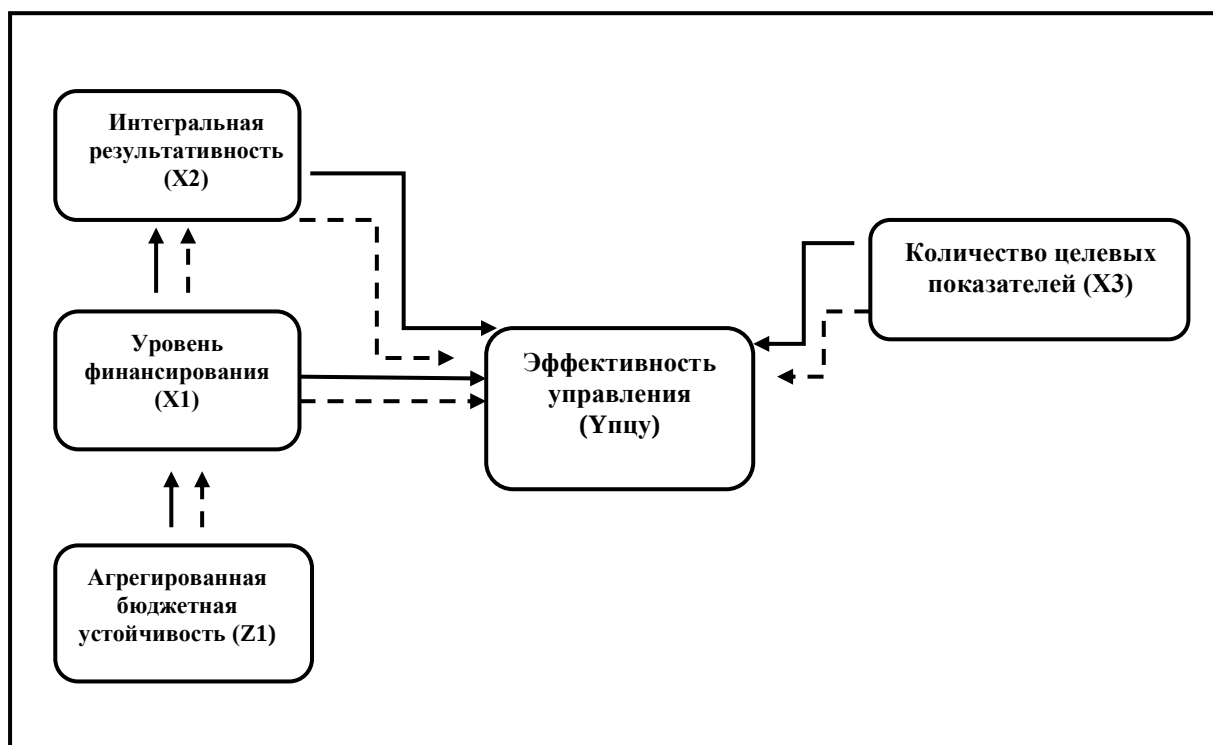


Рисунок 3.7 - Концептуальная схема эконометрической модели программно-целевого управления регионального развития

Полученный исходный и модельный ряд данной модели по каждому кластеру представлен в приложении Б.

В таблице 3.3 представлены основные результаты исследования факторной зависимости эффективности управления в кластерном разрезе (более подробное описание в п. 5.2 диссертации). Выявленные зависимости в наибольшей степени отвечают реальному положению состояний кластеров, их возможностям и перспективам развития.

Таблица 3.3 - Обоснование значимости/незначимости факторов подвижности для эффективности программно-целевого управления

Кластеры	Спецификация	Скорректированный коэффициент детерминации	Статистика Фишера
Экономическое развитие	$Y = 41.9507 + 0.6165 \cdot X1$	0,907672 adj R ² высокий	20,661937 F стат. высокий
Социальная политика	$Y = 134.1978 - 0.6182 \cdot X1$	0,397226 adj R ² низкий	2,317994 F стат. средний
Общественная безопасность	$Y = 84.0816 + 0.5143 \cdot X1$	0,70426 adj R ² средний	0,17353 F стат. низкий
Природопользование	$Y = 340.6958 - 1.4086 \cdot X1$	0,498367	0,334786

и инфраструктура		adj R ² средний	F стат. низкий
Развитие территорий	$Y = -120.4497 + 3.6526 \cdot X_1$	0,637531 adj R ² средний	4,517715 F стат. средний
Эффективное управление	$Y = -142.2637 + 2.4977 \cdot X_1$	0,992287 adj R ² высокий	258,310785 F стат. высокий
<i>Кластеры</i>	<i>Матрица корреляции влияния факторов</i>		
Экономическое развитие	Уровень финансирования		
Социальная политика	Уровень финансирования		
Общественная безопасность	Интегральная результативность		
Природопользование и инфраструктура	Уровень финансирования		
Развитие территорий	Интегральная результативность		
Эффективное управление	Интегральная результативность		

Можно сделать вывод, что объясняющие переменные X_1 , X_2 , X_3 значимы и прямо влияющие на изменение объясняемой переменной $Y_{пцу}$. Следовательно, результаты, полученные в ходе апробирования адаптивно-функциональной модели регионального мониторинга государственных программ:

- позволяют формировать систему сбалансированных показателей различных факторов подвижности, проявляющихся наиболее сильно в заданное время и в заданном месте,

- выявлять значимые/незначимые факторы влияния на $Y_{пцу}$ и определять интервал их допустимых значений для выработки комплекса мероприятий и управленческих решений, направленных на повышение эффективности программно-целевого управления.

Таким образом, модель регионального мониторинга государственных программ (РМГП) — это инструмент измерения показателей работы региональной власти, распределения общественных ресурсов и информирования субъектов управления, принимающих решения по вопросам программной политики. Моделирование системы регионального мониторинга государственных программ предусматривает четкое формулирование основных

целей, задач, мероприятий, определение целевых индикаторов, сбор и анализ данных, а также составление отчетов по результатам мониторинга. Для этих целей должна быть создана методическая база анализа и оценивания программ, единое понимание смысла и расчета индикаторов результата, эффективности реализации и результативности программ, что, к сожалению, сегодня в большинстве регионов отсутствует.

4. МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ

4.1. Методика технологии кластерного анализа программно-целевого управления регионального развития

В теории управления социально-экономическими системами можно выделить несколько подходов к *анализу и оценке эффективности управления социально-экономическим развитием территории.*

Макроэкономический подход представлен расчетом показателя "Истинных накоплений"(Genuine saving), разработанного исследователями Всемирного Банка, суть которого состоит в определении благосостояние территории в более широком плане. Цель показателя – определить стоимость чистого изменения потенциалов, определяющих социально-экономическое развитие территории: производственный, природный, экологический, человеческий и др. Коррекция валовых внутренних сбережений производится на величину уменьшения (увеличения) потенциалов в относительных показателях.

$$GS = (GDS - CFC) + EDE - DRNR - DME, \quad (4.1)$$

где GDS - валовые внутренние сбережения

CFC - обесценивание произведенных активов

EDE - величина расходов на образование

DRNR - истощение природных ресурсов

DME - ущерб от загрязнения окружающей среды

Постоянные отрицательные результаты могут быть интерпретированы как факт того, что территория обладает неустойчивым социально-экономическим развитием, что может повлечь негативные эффекты в долгосрочной перспективе [30].

Еще одним принципиальным положением анализа и оценки состояния СЭР является *индексный подход* Кобба и Дэли, представленный методикой расчета индекса устойчивого социально-экономического благосостояния (Index of Sustainable Economic Welfare). Данный показатель представляет собой размер ВВП на душу населения, скорректированный на сумму затрат на социально-экономические и экологические факторы. При расчете ISEW учитываются частные переменные (стоимость загрязнения воды, воздуха, шумового загрязнения, потеря сельскохозяйственных земель, компенсации будущим поколениям за потерю невозобновляемых источников энергии и т.д.). Разработка данного индекса - это попытка построения агрегированного индекса с учетом важных факторов, которые отрицаются в других методах [40].

В ряде развитых стран в анализе устойчивости социально-экономических систем используется целая система индикаторов, одна из самых известных была разработана Комиссией по устойчивому развитию ООН (UN CSD) в 1996 г. В основе методики были выделены четыре сферы: социальная, экономическая, экологическая и институциональная. Отбор индикаторов осуществлялся по схеме: предварительный, текущий и последующий контроль, что позволяет охватывать весь процесс [89].

Еще одним подходом является *инвестиционный подход*, представленный методиками стратегического и конъюнктурного анализа.

Конъюнктурный анализ ориентирует на результаты, получаемые за счет обеспечения минимальной сбалансированности показателей текущего (краткосрочного) состояния социально-экономических систем. К данному подходу можно отнести рейтинговую методику и методику экспертных заключений [258].

В то же время переход к среднесрочному и долгосрочному (стратегическому) планированию требует установления не только эффектов текущей реализации, но и эффектов, связанных с будущим преобразованием всей системы [90,91].

Эволюция сложных систем позволила исследовать социально-экономические процессы территорий с помощью *системного подхода*, применяемого в ситуациях, когда объект исследования нужно рассматривать во всех его связях и отношениях с другими объектами на условиях объективности, историзма, противоречия, единства анализа и синтеза и т.п.

Следовательно, можно утверждать, что существующие подходы к анализу и оценке социально-экономического развития территории в зарубежной и отечественной практике носят агрегированный и базисный характер. Сложившаяся ситуация позволила продвинуться вперед экономической науке, и сегодня можно с большей точностью судить о факторном влиянии на результаты оценки состояния систем. Однако не следует дифференцированно рассматривать экономическую и социальную системы, необходимо социально-экономическую систему исследовать как симбиоз двух систем на основе методик, наиболее полно отражающих не только основополагающие параметры и факторы, но и приоритеты региональной политики, основанной на особенностях функционально-целевого управления.

С переходом на новые механизмы управления социально-экономической системой региона в рамках институционализации и межотраслевого программного взаимодействия, на наш взгляд, для российских регионов результативным подходом анализа и последующей оценки социально-экономического развития является ***кластерный подход***, а точнее, **технологии кластерного анализа**.

Вопросы теории кластеров и степень конкурентоспособности региона представлены в целом ряде работ М. Портера [230]. В российской науке решение данных вопросов находится в начальной стадии.

Кроме того, как отмечает А.Н. Скиба, возросший в последнее время интерес к кластерной проблематике имеет, как минимум, три очевидных аспекта: теоретический, методологический и практический.

Научно-теоретический аспект определяется развитием кластерного анализа как совокупности многомерных статистических процедур, позволяющих классифицировать объекты по однородным группам. Термин

«кластеры» вошел в экономический анализ и до сих пор используется в оценке результатов эмпирических исследований при описании объектов социально-экономических систем, однородных по набору определенных признаков [259].

Методологическое обеспечение регионального анализа экономики выступает как один из этапов формирования целевых программ (государственных программ) социально-экономического развития региона, что в настоящее время не находит достаточного отражения в научных публикациях, а, следовательно, находит слабое практическое применение [142].

Одной из главных практических проблем, стоящих перед многими российскими регионами (и муниципальными образованиями) - это неэффективная организация сбора информации ввиду огромного количества показателей, характеризующих социально-экономическое положение региона (муниципального образования) [130].

По нашему мнению, можно выделить основные преимущества технологии кластерного анализа как результативного подхода оценки мониторинга программно-целевых механизмов регулирования социально-экономического развития регионов (рисунок 4.1).

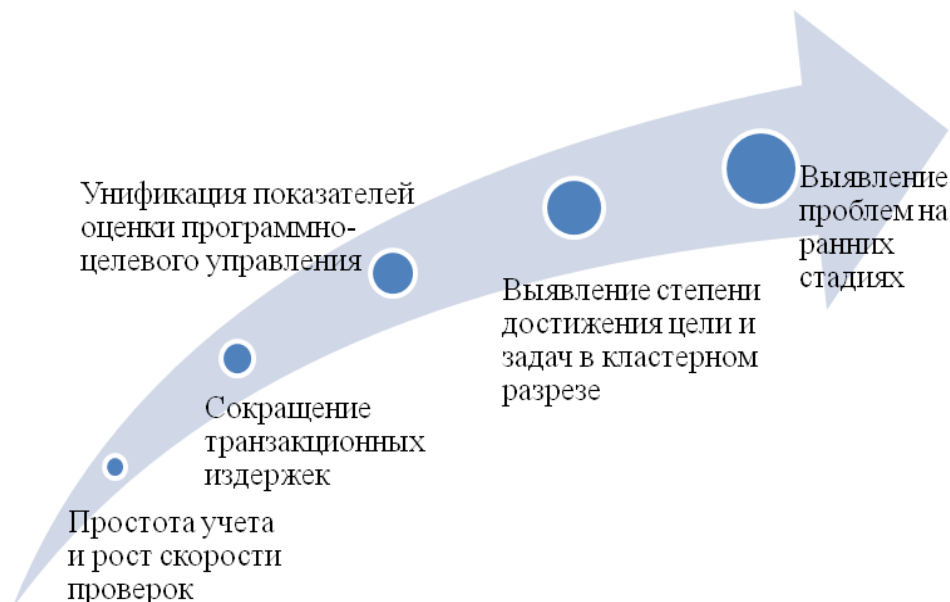


Рисунок 4.1 - Обоснование результативности технологии кластерного анализа для оценки эффективности программно-целевых механизмов регулирования социально-экономического развития

В целях проведения оценки эффективности мониторинга программно-целевых инструментов управления социально-экономической системой применим технологию кластерного анализа к группировке государственных программ Пермского края (рисунок 4.2).

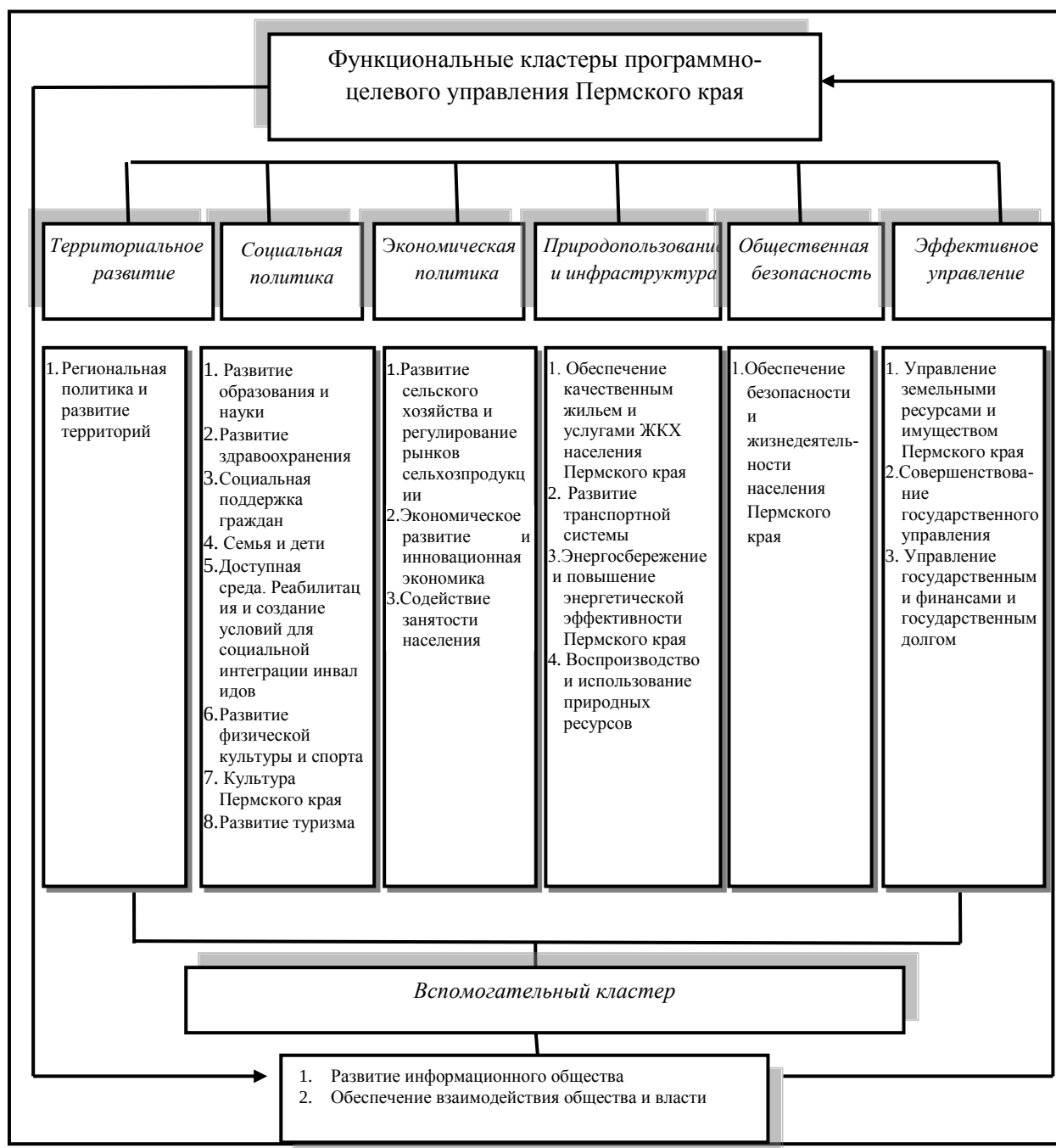


Рисунок 4.2 - Функциональная кластерная система государственных программ Пермского края

Кластеризация государственных программ Пермского края осуществлялась на основе критериев эффективности – признак или совокупность признаков, на основании которых оценивается эффективность программно-целевого управления СЭС, а также отдельных управленческих решений. Стержнем критериев эффективности является «оценка», проблемы которой решаются с помощью анализа полученных результатов принимаемых решений.

Для Пермского края были предложены следующие критерии эффективности программно-целевого управления региональной СЭС:

- единство центров управления и регулирования (ориентация на функционально-целевое управление);
- единство целеполагания (ориентация на стратегические цели в долгосрочной перспективе);
- общая сфера деятельности (принадлежность к одному программному кластеру предполагает близость входящих в него программ по виду деятельности);
- взаимозависимость (наличие внутренних и внешних связей между программами и их участниками);
- инновационная значимость (ориентация программ на инновационное развитие и инновационные преобразования).

Принимая во внимание выделенные критерии кластеризации, были определены шесть основных кластеров и один вспомогательный, выявлены наиболее весомые результативные индикаторы каждого кластера, характеризующие качественно-количественные целевые показатели государственных программ, отражающие изменение ситуации и достижение заявленной цели ее реализации, согласно Постановлению Правительства Пермского края «О разработке, формировании и реализации государственных программ». Всего было выделено и проанализировано 198 целевых показателей.

Кластер «Территориальное развитие»

Основная цель государственных программ, объединенных в данную кластерную группу — создание условий для обеспечения эффективного местного самоуправления и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований Пермского края. Определены три результативных индикатора (таблица 4.1).⁸

Таблица 4.1 - Индикаторы кластера «Территориальное развитие»

№	Результативные индикаторы	2011	2012	2013
1.	Количество городских округов, муниципальных районов с индексом обеспеченности более 1	43	48	48
2.	Индекс обеспеченности бюджетов муниципальных районов, городских округов (собственные доходы бюджетов муниципальных районов, городских округов / текущие расходы бюджетов)	1,25	1,45	1,5
3.	Доля расходов на содержание органов местного самоуправления в общем объеме расходов, %	7,3	7,2	7,8
3.1	муниципальных районов, %	5,9	5,6	6,4
3.2	городских округов, %	5,4	5,5	5,1
3.3	городских поселений, %	12,6	11,3	13
3.4	сельских поселений, %	22,8	20,2	23,9

За период 2011 - 2013 гг. на территории Пермского края прошли преобразовательные процессы в муниципальных образованиях. К настоящему времени (2013-2014 гг.) число муниципальных образований сократилось до 339, в том числе: 8 городских округов, 40 муниципальных районов, 29 городских поселений и 262 сельских поселения.

По итогам 2013 года в 146 из 339 муниципалитетов края уровень дотационности бюджетов составляет 80%. Значительная часть местных бюджетов идет на содержание органов местного самоуправления, в 2013 году - 7,8%, что по отношению к 2011 году на 6,8% больше, другие же расходные обязательства финансируются по остаточному признаку.

⁸ Постановление Правительства Пермского края от 01.10.2013 №1305-п «Региональная политика и развитие территорий»

Увеличение обеспеченности бюджетов муниципалитетов в 2013 г. по сравнению с 2011 г. на 16,8% связано с мероприятиями, нацеленными на развитие собственного налогового потенциала муниципальных образований. С 1 января 2013г. местным бюджетам дополнительно передано: налог на доходы физических лиц (5% - для городских округов, 15% - для муниципальных районов), 50% транспортного налога – в бюджеты поселений. Однако, обеспеченность бюджетов муниципалитетов остается на незначительном уровне, что отражается на эффективности исполнения полномочий муниципальными органами власти.

Кластер «Социальная политика» самый многочисленный по количеству государственных программ (восемь), поскольку стратегии развития всех российских регионов нацелены на социальную составляющую.

Цель кластера - создать условия для повышения благосостояния населения, определяемые результативными индикаторами (таблица 4.2).

Таблица 4.2 - Индикаторы кластера «Социальная политика»

№	Результативные индикаторы	2011	2012	2013
1	Численность постоянного населения на начало года, тыс.чел.	2 633, 6	2 631,1	2 634,5
2	Ожидаемая продолжительность жизни, лет	67,5	68,3	68,2
3	Число родившихся за период с начала года, чел.	37 015	38 931	38 754
4	Общее число умерших за период с начала года, чел.	38 685	37 453	37 170
5	Естественный прирост, на 1000 населения, промилле	-0,6	0,6	0,8
6	Коэффициент младенческой смертности (число умерших в возрасте до 1 года на 1000 родившихся живыми), промилле	8,3	8,5	8,4
7	Число умерших в трудоспособном возрасте, чел.	11 693	10 671	10 320
8	Смертность населения (без показателя смертности от внешних причин), количество умерших на 100 тыс. чел.	1277,0	1241,2	1 237,1
9	Удовлетворенность населения медицинской помощью, %	46	35,7	62
10	Доля профилактических посещений от общего числа посещений, %	32,1	37	38
11	Отношение средней заработной платы врачей к	83	126,0	152,1

	средней заработной плате в крае, %			
12	Доля детей школьного возраста, посещающих занятия физкультурно-оздоровительных групп и спортивных секций, в общем количестве детей возраста, %	70,1	71,5	72,6
13	Доля населения, занимающихся систематически физической культурой и спортом, %	16,3	18,1	19,1
14	Доля детей в возрасте от 3 - 7 лет, стоящих в очереди для определения в дошкольные образовательные учреждения, %	5,9	6,7	6,4
15	Превышение среднего балла по всем предметам ЕГЭ в крае по аналогичному показателю в РФ, ед.	3,8	4,0	8
16	Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших ЕГЭ, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, %	2,6	1,9	2,8
17	Доля учащихся, ставших победителями и призерами Всероссийских и международных олимпиад и конкурсов, от общего количества участников, %	33	37	38,4
18	Количество студентов, поступивших в пермские вузы с количеством баллов 225 и выше по результатам ЕГЭ, чел.	-	1 100	1 529
19	Доля общеобразовательных учреждений, имеющих лицензии на образовательную деятельность, %	89,0	92,1	97,3
20	Отношение средней заработной платы педагогических работников к средней заработной плате в крае, %	98,71	93,0	102,3
21	Отношение средней заработной платы работников культуры к средней заработной плате в крае, %	43,4	50,7	61,6
22	Доля многодетных семей, обеспеченных земельными участками в собственность бесплатно, от числа многодетных семей, поставленных на учет, %	-	19,3	51
23	Доля сирот-детей, детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в семейных формах устройства, %	93	93	93
24	Отношение средней заработной платы работников социального обслуживания и	51	52,9	58,6

	образования для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к средней заработной плате в крае, %			
25	Среднедушевые денежные доходы населения, руб. в месяц	21307,3	22905,9	25729,5

На 1 января 2014 года число жителей Пермского края составляло 2634,461 тыс. человек. Начиная с 2007 года в Пермском крае наблюдается устойчивая тенденция улучшения демографической ситуации, поскольку уменьшается показатель смертности населения, в том числе смертность населения в трудоспособном возрасте на 11,2% в 2013г. по сравнению с 2011г., и увеличения показателя рождаемости на 4,7%. Естественный прирост населения за несколько лет демографического кризиса в 2013 году имеет положительный баланс и составил 0,8 промилле на 1000 человек населения. Это, в свою очередь, отразилось на показателе продолжительности жизни, который остается на одном уровне, а средняя продолжительность жизни в Пермском крае составила 68,2 лет и индекс долголетия 0,695 (63-е место среди регионов России).^{9 10}

Демографические показатели прямо пропорционально отражают состояние здоровья населения Пермского края. По уровню смертности Пермский край занимает девятое место из 14 в Приволжском федеральном округе (далее - ПФО), но по темпам ее снижения находится на третьей позиции. В 2013 году сокращение показателя смертности составило 3,2% по отношению к 2011 году, при этом в ПФО - 2,9%, младенческая смертность выросла на 13,5%, как и в целом по России в связи с пересмотром критериев живорождения и системного мониторинга здоровья женщин и детей.¹¹

По состоянию на 1 января 2014 г. численность детского населения Пермского края в возрасте от 0 до 17 лет составляет 524,1 тыс. человек (19,9% от общей численности населения); женщин фертильного возраста - 669,9 тыс.

⁹ Пермский региональный сервер <http://perm.ru>

¹⁰ Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1324 «Развитие физической культуры и спорта»

¹¹ Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1319-п «Развитие здравоохранение»

человек (47,0% от всего женского населения).¹²

В исследуемый период в Российской Федерации, в том числе в Пермском крае, немало сделано для улучшения работы системы здравоохранения. Размеры государственного финансирования здравоохранения выросли за 2011-2013 гг. в 2,4 раза в номинальном выражении (в реальном - в 1,4 раза). Благодаря реализации в Пермском крае ПНП "Здоровье", значительно обновлено медицинское оборудование в медицинских организациях, увеличены объемы диспансеризации, профилактической работы. Кроме этого, существенно увеличился показатель средней заработной платы врачей к средней заработной плате в крае – в 2013 г., он составил 150,1%, что на 83% больше по отношению к 2011 году.

Система образования также испытывает существенные колебания. Индекс образования в Пермском крае на 01.01.2014 составляет 0,924 (24-е место среди регионов России), который определяется грамотностью (99,6%) и долей учащихся (0,779) Благодаря реализации проекта «Новая школа» доля общеобразовательных учреждений, имеющих лицензии на образовательную деятельность, в 2013 году составила 97,34% (2011 г.-89,0%, 2012 г. – 92,1%). Однако остается доля образовательных учреждений, работающих без лицензии на осуществление образовательной деятельности.

Важной социальной проблемой остается нехватка мест в дошкольных образовательных учреждениях (организациях). В 2013 г. доля детей в возрасте 3-7 лет, стоящих в очереди для получения места в дошкольном образовательном учреждении составила 6,4%, что на 7,8% больше по отношению к 2012 году.

Заработная плата педагогов, работающих в образовательных учреждениях (организациях) по отношению к средней заработной плате в крае в 2013 году составила 102,3%, что на 3,6% выше по отношению к 2011 году. Наблюдается стабильная динамика роста заработной платы учителей: средний размер заработной платы учителя к концу 2013 года составил 24791,3 руб. и

¹² Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1318-п «Развитие образования и науки»

почти достиг уровня средней заработной платы Пермского края 24839,3 рублей. Однако, это не решает вопросов привлечения молодых специалистов в отрасль образования – их доля составляет 3-5 %.

Система общего образования характеризуется высокими результатами по академическим показателям. Об этом свидетельствует превышение среднего балла ЕГЭ по всем предметам в 2013 году – на 8 единиц (2011 г. – 3,8, 2012 г. – 4) в сопоставлении с общероссийскими показателями; рост числа выпускников, набравших по трем предметам ЕГЭ более 225 баллов к 2013 году этот показатель был уже на 39,3% больше чем в 2011 г. (1 529 выпускников против 1097). Доля выпускников государственных общеобразовательных учреждений, не сдавших ЕГЭ – 2,8% в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений в 2013 г. против 2,6% в 2011 году.

На 1 января 2014 г. в Пермском крае насчитывалось 1543 учреждения сферы искусства и культуры, в которых были заняты 12355 сотрудников. С 2013 г. в системе Министерства культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края функционировала 81 школа искусств (из них 36 – в сельской местности), в которых ежегодно обучалось порядка 20 тыс. человек (четверть из них в сельской местности) и работало около 2 000 педагогов (четверть – на селе). Также в системе Министерства образования и науки Пермского края функционировало 21 однопрофильное учреждение (из них 5 – в селе), где ежегодно обучалось около 7000 человек, из которых 1/10 часть – на селе).¹³

Все это время уровень заработной платы работников сферы культуры и искусства был значительно ниже средней заработной платы в целом по региону. Так, в 2013 году отношение среднемесячной заработной платы работников государственных учреждений культуры и искусства к среднемесячной заработной плате в среднем по экономике составило 61,6%, что на 21,9% выше, чем в 2011 году.

¹³ Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1317-п «Культура Пермского края»

Жителям Пермского края в рамках государственных программ предоставляется более 200 видов различных мер социальной поддержки, из которых около сотни мер оказывается на региональном уровне и охватывает 40 различных категорий граждан.

В 2013 г. численность граждан, получивших социальную помощь и поддержку через территориальные органы социальной защиты Министерства социального развития Пермского края, составила более 940 тыс. человек (каждый 4 житель края). В результате чего в 2013 г. отмечалась положительная динамика денежных доходов населения, а индекс дохода на 01.01.2014 составил 0,863 (17-е место среди регионов России). Среднедушевые доходы в месяц составили 25 729, 5 рублей. Рост денежных доходов по сравнению с прошлым годом составил 12,2 % (среднедушевые денежные доходы в 2011г.- 21 30; в 2012 г. - 22 920,6 руб.).¹⁴

Уровень средней заработной платы в крае в 2013 г. составил 24839, 3 руб., что на 13,8 % больше, чем в предыдущем году (для сравнения: в 2011 г. - 18 772,3 руб.; в 2012 г. - 21 820,90 руб.). За первый квартал 2014 г. уровень среднемесячной номинальной заработной платы в крае равняется 25351, 5 руб. Этот показатель ниже, чем по Российской Федерации в целом (первый квартал 2014 г. - 29 434,2 руб., 2013 г. - 27 384,2 руб.), но выше, чем по Приволжскому федеральному округу (первый квартал 2014 г. - 22340,0 руб., 2013 г. - 20350,53 руб.).

Реальные денежные доходы населения по отношению к соответствующему периоду предыдущего года составили в 2013 г. 104,7%, а в первом квартале 2013 г. - 105,9 % (в 2012 г. – 97,13 %, в 2011 г. - 98,4 %).

Доля населения Пермского края с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в 2013 г. составила 11,8 % от общей численности населения, в 2012 г. - 12,6 %. В среднем по Российской Федерации доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в

¹⁴ Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1321-п «Социальная поддержка граждан Пермского края»

2013 г. составила 11,1% от общей численности населения, в 2012г.-11,0%. Величина прожиточного минимума выросла с 6 702,0 руб. в 2012 г. до 7361,0 руб. в четвертом квартале 2013 г. Сводный индекс потребительских цен и тарифов на все товары и услуги в крае в 2013 г. по отношению к предыдущему году составил 103,98, в декабре 2013 г. по сравнению с декабрем 2012 г.-106,5.

На 1 января 2014 г. проживает 781 000 пенсионеров, что составляет 30,2 % от общей численности населения. Средний размер назначенных пенсий в регионе в 2013 г. составил 10550 руб., что на 17 % больше, чем в 2012 г., когда средний размер пенсии составлял 9 017,04 руб., и на 5% больше, чем средний показатель по Приволжскому федеральному округу (средний размер пенсии в 2011 г. - 7 839,10 руб., в 2012 г. - 8 672,20 руб.), но несколько меньше, чем показатель по Российской Федерации (2011 г. - 8 272,70 руб., 2012 г. - 9 153,60 руб.).¹⁵

В результате реализации целевых программ количество детей, находящихся в социально опасном положении, сократилось на 14,1 % и на 01.01 2014 составило 7759, 00 чел. (соответственно 2011 г. – 9028, 2012 г. – 8 123 детей). На 15,8 % сократилось количество вновь выявленных детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (соответственно 2011 г. – 3349 человек, 2012 г. – 2150 человек). Удельный вес детского социального неблагополучия (дети, находящиеся в социально опасном положении и дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей) в общей численности детского населения за период реализации программ снизился с 6,1 % до 5,1 %.

В течение последних лет сохраняется приоритет семейного устройства: в 2013 году 94% детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, были усыновлены, устроены в приемные семьи или на время переданы в семьи граждан, проживающих в Пермском крае.¹⁶

¹⁵ Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1316 «Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края»

¹⁶ Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1322-п «Семья и дети Пермского края»

В рамках реализации программ поддержки молодых семей ежегодно увеличивается количество многодетных семей, обеспеченных земельными участками, которые были переданы им в собственность - доля таких семей в общей численности многодетных семей, поставленных на учет составила 19,3% в 2012 году и уже 51% в 2013 году.

Средняя заработная плата социальных работников по региону выше средней по Российской Федерации за 2013 г. на 17 %, а соотношение уровня среднемесячной заработной платы к средней заработной плате территории выше на 12,4 %.

Таким образом, индекс развития человеческого потенциала в Пермском крае на 01.01.2014 составляет 0,827 (26-е место среди регионов России). Во многом благодаря этому сегодня Пермский край отмечен на российской карте как один из ярких культурных центров.¹⁷

Кластер «Экономическая политика»

Цель кластера – повышение конкурентоспособности, рост качества жизни населения, формирование безопасной социальной среды, улучшение демографической ситуации, перевод экономики на инновационный путь развития (таблица 4.3).

По объему сальдированной прибыли Пермский край занимает второе место среди регионов Приволжского федерального округа (на душу населения – первое), величина данного показателя увеличилась на 22,4% за последние три года. Индекс промышленного производства по организациям и предприятиям производителям промышленных товаров (с учетом индивидуальных предпринимателей) в январе-июне 2013 года по отношению к январю-июню 2012 года составил 96,8 %.¹⁸

¹⁷Доклад ПРООН 2013г. «Устойчивое развитие: вызовы РИО» URL: <http://gtmarket.ru/news/2013/06/17/6014>

¹⁸Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1325-п «Экономическое развитие и инновационная экономика»

Таблица 4.3 - Индикаторы кластера «Экономическая политика»

№	Результативные индикаторы	2011	2012	2013
1	Прибыль до налогообложения, млн. руб.	158 882	186841	194 073
2.	Фонд начисленной заработной платы по полному кругу организаций за период с начала отчетного года, млн. руб.	204571,5	227232,8	255175,0
3	Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников сферы экономики, руб.	21 191,7	22 150	24 791
4	Численность занятых в частном секторе, тыс. чел.	828,93	839,448	852,039
5	Уровень регистрируемой безработицы, % к экономически активному населению	1,91	1,55	1,5
6	Доля сельскохозяйственной продукции местного производства в расходах населения на продукты, %	11,2	11,8	11,6
7	Количество зарегистрированных субъектов малого и среднего предпринимательства, ед.	132 228	115 737	129 693
8	Доля конкурентоспособных сельскохозяйственных предприятий, %	52,8	61	70
9	Объем инвестиций по полному кругу предприятий, млн. руб.	133 921	158 314,4	188 714,0
10	Количество созданных технологических стартапов, ед.	30	34	5
11	Оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями, млрд. руб.	661, 9	700, 9	749, 9
12	Реальные денежные доходы населения, %	97,3	100,2	102,2

Фонд начисленной заработной платы по полному кругу организаций за 2013 год увеличился на 24,7% по отношению к 2011 году. Среднемесячная начисленная заработная плата в январе-мае 2013 года составила 22 932,1 рублей и по сравнению с январем-маем 2012 года выросла на 11,9 %. Реальная заработная плата, рассчитанная с учетом индекса потребительских цен, в январе-мае 2013 года выросла на 3,6 % по отношению к аналогичному периоду прошлого года. Среднемесячная начисленная

заработная плата по организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства, в январе-мае 2013 года составила 25866,5 рублей и по сравнению с январем-маем 2012 года выросла на 13,7 %.

В структуре экономики Пермского края преобладают экспортно ориентированные отрасли: нефтяная, химическая, титаномагниева, целлюлозно-бумажная промышленность. Доминирующую роль в этих отраслях играет крупный бизнес как федеральный, представленный ОАО «Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ», так и региональный – химическая компания ОАО «Уралкалий», один из ведущих производителей бумаги в стране ОАО «Соликамскбумпром», а также ОАО «Корпорация «ВСМПО-АВИСМА», производящее губчатый титан и магний для ведущих мировых авиастроительных компаний. При этом топливная и химическая отрасли развиваются преимущественно на местной сырьевой базе.

Доля экспорта во внешнеторговом обороте составила 91,2 %, доля импорта – 8,8 %. В пятерку основных партнеров края вошли: Нидерланды (27,6 %), Китай (14,7 %), Бельгия (9,1 %), Бразилия (4,9 %), Турция (3,9 %). Товарооборот с этими странами образует 60,2 % внешнеторгового оборота Пермского края.

За 2013 год предприятиями в основной капитал инвестировано 188,7 млрд. руб., в сопоставимых ценах прирост составил 40,9 % к 2011 году. В январе-марте 2013 года предприятиями и организациями края на развитие экономики и социальной сферы было использовано 25893,6 млн. рублей инвестиций в основной капитал, что составило 119,8 % (в сопоставимых ценах) к соответствующему периоду предыдущего года.

Численность занятых в частном секторе выросла в 2013 году на 2,7% по отношению к 2011 году и по состоянию на 1 января 2014 года осуществляли деятельность 129 693 субъектов малого и среднего предпринимательства, из них свыше 84 525 – индивидуальные предприниматели. Традиционно большая доля предприятий малого и среднего бизнеса развивается в сфере торговли

(44,7 %), операций в сфере недвижимости и услуг (15,1 %), транспорта и связи (9,9 %).¹⁹

К сожалению, в сельском хозяйстве наблюдается снижение посевных площадей во всех категориях хозяйств за 2009-2013 годы посевные площади сократились на 172,4 тыс. га. Производство зерна в 2013 году по сравнению с 2008 годом снизилось на 114,8 тыс. тонн, производство картофеля и зерна увеличилось на 18,8 и 46,7 тыс. тонн соответственно. Такое существенное падение объемов производства зерна в 2011-2012 гг. отмечено в связи с экстремальными погодными условиям.²⁰ Повышения доли конкурентоспособных сельскохозяйственных предприятий на 32,5% (с 52,8% до 70%) не решает проблему увеличения доли сельскохозяйственной продукции местного производства в расходах населения на продукты питания, уровень которого снизился в 2013 году на 2% по отношению к 2012 году. Основной причиной является отсутствие реализации значимых инвестиционных проектов с применением современных технологий в связи с низкой доходностью сельхозтоваропроизводителей и слабой государственной поддержкой инвестиционных проектов данной сферы.

Кластер «Природопользование и инфраструктура»

Цель кластера - повышение эффективности использования природных ресурсов и обеспечение комфортных условий жизнедеятельности населения, определяемых результативными индикаторами (таблица 4.4).

Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя Пермского края, в 2013 году составила 22,6 кв. м., это меньше, чем в ПФО на 4,3% и в РФ на 4%, причем ввод общей площади жилья увеличился в 2013 году на 34,1% по отношению к 2011 году и составил 1,7% к общей площади жилищного фонда.²¹

¹⁹Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1315-п «Содействие занятости населения»

²⁰Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1320-п «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельхозпродукции»

²¹Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1331-п «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края»

Таблица 4.4 - Индикаторы кластера «Природопользование и инфраструктура»

№	Результативные индикаторы	2011	2012	2013
1	Ввод общей площади жилья, тыс. кв. м	748,8	825,4	1 004,1
2	Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда, %	1,3	1,47	1,7
3	Барьеры роста совокупной платы граждан за коммунальные услуги, %	12,1	5,6	5,4
4	Общая площадь расселенного аварийного и ветхого жилищного фонда, тыс. кв. м	85,9	42,67	60
5	Доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным и допустимым требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям по сети автомобильных дорог общего пользования регионального значения, %	24,2	55,3	57,0
6	Доля автомобильных дорог местного значения, соответствующих нормативным и допустимым требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям по сети автомобильных дорог общего пользования местного значения, %	45,0	45,7	47,5
7	Доля отходов потребления, направляемых на переработку с целью извлечения вторичного сырья, от массы образующихся твердых бытовых отходов, %	2	5,4	14
8	Количество населенных пунктов, газифицированных природным газом, ед.	322	333	343
9	Доля населения, обеспеченного питьевой водой, отвечающей санитарным требованиям, %	85,9	87,4	88,7
10	Покрытие сотовой связью территории края в, %	91,4	92,4	94
11	Покрытие территории края сетью Интернет, %	93,3	94,3	95,3
12	Плата за использование лесов, млн. руб.	264,7	289,9	303,3
13	Доля субъектов хозяйственной и иной деятельности, не превышающих нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ, от общего количества субъектов хозяйственной с установленными нормативами выбросов загрязняющих веществ, %	82	84	86
14	Предотвращение потенциального ущерба от негативного воздействия поверхностных вод и аварий на ГТС, млн. руб.	522	1697,8	1424,0

Объекты коммунальной инфраструктуры Пермского края находятся в изношенном состоянии, на 01.01.2014 износ объектов коммунальной инфраструктуры составляет 58,8%, в разрезе муниципальных образований составляет от 50% до 100%. Общая площадь расселенного аварийного и ветхого жилищного фонда на конец 2013 года составила 60 тысяч квадратных метров, это 5,9% от всего жилищного фонда, при этом по сравнению с 2011 годом данный показатель ухудшился (11,4%).

Доля населения, обеспеченного питьевой водой, отвечающей требованиям санитарного законодательства, в целом по Пермскому краю на конец 2013 г. составила 88,7%, в том числе сельского населения - 71,0%, городского населения - 93,5%. Объем сетевого газопотребления на территории края превышает 16 млрд. куб. м. газа в год, в том числе коммунально-бытовыми предприятиями – 0,7 млрд. куб. м газа, населением - 0,4 млрд. куб. м. в год, при этом 344 населенных пункта газифицированы природным газом в 2013 году. Покрытие сотовой связью и сетью Интернет территории края в местах жизнедеятельности населения в 2013 году составили 94% и 95,3% против 91,4% и 93,3% в 2011 году.

Дорожная сеть края в настоящее время не в полной мере соответствует социально-экономическим потребностям общества, более 42 % автомобильных дорог регионального значения не отвечают нормативным и допустимым требованиям к транспортно-эксплуатационному состоянию и около 52 % автомобильных дорог местного значения.²²

Пермский край практически полностью обеспечен электроэнергией собственного производства. Суммарная генерирующая мощность электростанций в Пермском крае - 6,2 млн. кВт (12-е место по России).²³

По оценкам специалистов в крае каждый год образуется около 40 млн. тонн отходов, из них не менее 1% - отходы древесины, которые служат в качестве альтернативного топлива для небольших котельных, поэтому растет

²²Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1323-п «Развитие транспортной системы»

²³Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1329-п «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Пермского края»

доля отходов потребления, направляемых на переработку с целью извлечения вторичного сырья от массы образующихся твердых бытовых отходов, 15% в 2013 году против 2% в 2011 году.²⁴

Кластер «Общественная безопасность»

Цель кластера – обеспечение безопасности населения Пермского края в сферах: охраны собственности и общественного порядка, борьбы с преступностью, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного, техногенного характера мирного и военного времени, обеспечение пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, определяемых результативными индикаторами (таблица 4.5).²⁵

Таблица 4.5 - Индикаторы кластера «Общественная безопасность»

№	Результативные индикаторы	2011	2012	2013
1	Доля преступлений, совершенных в общественных местах, %	18,7	23,4	29,9
2	Уровень преступности на 10 тыс. населения, ед.	221,7	244,4	214,9
3	Численность несовершеннолетних, совершивших преступления, человек	2093	1846	1964

По итогам 2013 года по сравнению с 2011 годом в крае число преступлений, совершенных в общественных местах и на улицах, увеличилось на 59,8 %, при снижении уровня преступности на 10 тыс. населения на 3,1% и численности несовершеннолетних, совершивших преступления на 6,2% соответственно. Одной из причин роста числа преступлений, совершаемых в общественных местах и на улицах, является недостаточное использование потенциала информационных технологий в охране общественного порядка, а также потенциала добровольных формирований по охране общественного порядка.

Поскольку в крае более 63% площадей занимают леса, поэтому важным фактором устойчивого социально-экономического развития Пермского края

²⁴Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1329-п «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Пермского края»

²⁵Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1328-п «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения Пермского края»

является обеспечение необходимого уровня пожарной безопасности и минимизация потерь вследствие пожаров. Пожарная обстановка в Пермском крае в 2013 году по сравнению с 2011 годом характеризуется снижением количества пожаров на 1,58 %. При этом их количество в регионе в 2013 году составило более 2,6 тыс. пожаров, а количество погибших и травмированных в результате пожаров более 500 человек.

Кластер «Эффективное управление»

Цель кластера - обеспечение сбалансированного экономического развития и устойчивости бюджета, повышение эффективности и качества управления государственными финансами, имуществом и земельными ресурсами (таблица 4.6).

Таблица 4.6 - Индикаторы кластера «Эффективное управление»

№	Результативные индикаторы	2011	2012	2013
1	Поступление в бюджет Пермского края налоговых доходов, млн. руб.	57 532,8	74 630,8	74 241,8
2	Валовой региональный продукт (в основных ценах) в % к текущему году	108,3	100,7	103,7
3	Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте, %	29,7	28,3	29,8
4	Плата за землю в консолидированный бюджет Пермского края, млн. руб.	6 348,6	7 065,2	7345,3
5	Отношение объема государственного долга к объему собственных доходов бюджета, %	85151673	490794	490794

Пермский край в рейтинге (ООО «РИА Рейтинг») социально-экономического положения субъектов Российской Федерации занимает стабильно высокие позиции. Так, в 2010 году Пермский край занимал 15 место среди регионов РФ, в 2011 году – 14, в 2012 году – 10, в 2013 году – 11.

Прирост валового регионального продукта региона в 2013 году составил 103,7 % (в текущих ценах), что на 3% больше по отношению к 2012 году. Экономика Пермского края преимущественно индустриальная, доля промышленности в ВРП достигает 43 % (в Российской Федерации – 31 %).

Количество инновационно-активных организаций в 2013 году по отношению к 2011 году увеличилось на 6,6 % и доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте составила 29,8%. Наибольший удельный вес организаций, занимавшихся инновационной деятельностью, пришелся на промышленное производство, а именно 75,3 % от общего количества инновационно активных организаций, 11,3 % – на научные исследования и разработки, по 5,2 % – на услуги связи и деятельность, связанную с использованием вычислительной техники и информационных технологий, 3,0 % – на предоставление прочих видов услуг. Вся сумма затрат (99,4 %), была использована на технологические инновации и лишь 0,6 % на маркетинговые и организационные.

Уровень поступлений платежей за землю в консолидированный бюджет Пермского края ежегодно сохраняется на стабильно высоком уровне.

В период с 2011-2013 гг. поступления от платы за землю в консолидированный бюджет Пермского края увеличились на 15,7%.

Колебания экономики пропорционально отражаются на налоговых поступлениях в краевой бюджет, прирост которых составил в 2013 году 29,04% по отношению к 2011 году, а реальные располагаемые денежные доходы населения на 2,2% к соответствующему периоду предыдущего года.

Несмотря на кризисные явления в экономике, и, как следствие, значительное уменьшение доходной части краевого бюджета, Пермский край – один из немногих регионов, который смог не только профинансировать свои бюджетные обязательства, не прибегая к кредитам кредитных организаций, но и сократить объем государственного долга за 2012 год более чем на 40 % (с 851516 до 490794 тыс. руб.).

Таким образом, общие *принципы*, позволяющие более детально подойти к кластерному анализу программно-целевого управления регионом, включают:

- ✓ учет непрерывного взаимодействия всех кластеров программно-целевого управления региональными СЭС;

- ✓ включение в анализ показателей, учитывающих идеологию мониторинга, ориентированного на результат и интересы всех экономических агентов;

- ✓ учет количественных и качественных процессов, в рамках которых формируются и развиваются отношения между всеми экономическими агентами, а также взаимодействие формальной и неформальной форм проявления институциональных отношений;

- ✓ использование системного подхода при анализе программных кластеров, учитывающего неравномерность развития сфер СЭС региона;

- ✓ необходимость учета факторного воздействия на СЭС региона, учитывающего неразрывную связь экономики с множеством социальных институтов.

Как было указано ранее, к числу наиболее важных показателей мониторинга программно-целевого управления относятся индикаторы результативности социально-экономического развития, а основой мониторинга программно-целевого управления является тот факт, насколько сбалансировано подобрана система показателей. Это позволило разработать и предложить оптимальную систему целевых показателей социально-экономического развития, отражающих стратегические цели развития региональной экономики Пермского края [311].

Однако существуют проблемы, которые являются тормозом развития кластерного анализа программно-целевого управления региональной СЭС, решение которых должны взять на себя органы управления:

- отсутствие правовой основы к системной организации процесса стратегического планирования;

- отсутствие долгосрочного прогноза социально-экономического развития и долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации, а также методических указаний о разработке долгосрочного прогноза социально-экономического развития и долгосрочной бюджетной стратегии (финансового плана) для субъектов Российской Федерации;

– не до конца проработаны вопросы встраивания в государственные программы уже существующих инструментов программно-целевого планирования (федеральные и ведомственные целевые программы, «дорожные карты» и т.д.), а также соотношение государственных программ с отраслевыми и межотраслевыми документами стратегического планирования.

4.2. Методика оценки влияния бюджетно-ресурсного обеспечения на эффективность программно-целевого управления регионального развития

Реформирование общественного сектора в Российской Федерации относится к числу наиболее актуальных вопросов регионального управления, прежде всего, это связано с тем, что проблемы и трудности, обусловленные трансформацией и глобализацией социально-экономических процессов, отражаются на регионах с выраженной спецификой и особенностями протекания. В этих условиях важнейшей задачей государственного управления является необходимость повышения уровня социально-экономического развития, которое требует применения новых, более качественных механизмов управления.

Еще в начале 2000 г. в регионах начался процесс подготовки и реализации в общественном секторе ряда фундаментальных реформ, ориентированных на результат. Потребность в этих реформах была вызвана тем, что эффективная система управления общественными ресурсами является важнейшим фактором устойчивого экономического роста и качества человеческого потенциала [226]. Более того, существовавшую до начала реформы региональные социально-экономические системы трудно было назвать эффективной в большинстве случаев, даже если рассматривать понятие «эффективность» в узком смысле – то есть как соотношение результатов к затраченным ресурсам. Наиболее существенным недостатком региональных экономических систем конца XX в. была прямая зависимость между объемами

бюджетного финансирования по отдельным направлениям развития и конечными целями государственных программ, что нашло свое отражение в отсутствии финансовой прозрачности расходов региональных бюджетов, в нецелевом (неполном) расходовании средств и низком уровне бюджетной ответственности.

В большинстве развитых стран давно применяется программно-целевой метод управления (система БОР). Государственные программы субъекта Российской Федерации являются специфической формой расходования средств территориального бюджета, а их правовой статус регулируется соответствующими законами субъектов Российской Федерации.

Передавая роль программно-целевого метода, следует отметить, что основное значение отводится *комплексному мониторингу* использования ресурсов и достижения абсолютных (результативность) и относительных (эффективность) результатов в рамках всего программного цикла.

Мониторинг реализации программных бюджетов регионами (муниципалитетами) сталкивается с рядом проблем, которые обусловлены в первую очередь отсутствием единой регламентирующей методической базы оценки эффективности, в частности, порядок проведения и критерии оценки эффективности реализации программы [120, 277].

На современном этапе существует множество методик, которые позволяют с разных сторон оценить уровень эффективности расходования средств. Наиболее часто используются абсолютные значения показателей или же коэффициенты, которые сравниваются с заранее установленными и утвержденными критическими значениями. Также широко применяется балльная система оценки. При этом различные по своим экономическим параметрам регионы используют разные методики, ориентируясь, прежде всего, на особенности своей социально-экономической системы.

Проблема оценки эффективности программно-целевого управления общественными ресурсами региона существует и в Пермском крае, позиционирующего как субъект Российской Федерации, в котором

осуществляется процесс социально-экономического развития, направленный на поступательный рост качества жизни населения за счет повышения эффективности использования ресурсов.

Создание универсального подхода к оценке эффективности реализации государственных программ территориального значения предоставляет возможности для анализа и сопоставления результатов оценки между регионами. В то же время нужно помнить и то, что каждый регион характеризуется своими особенностями, которые обязательно нужно учитывать при анализе. Совместимые требования могут быть успешно и бесконфликтно реализованы в рамках предлагаемого автором методического обеспечения, апробированного в субъекте РФ - Пермский край.

Методическое обеспечение мониторинга программно-целевого управления социально-экономической системой региона.

Для оценки эффективности программно-целевого управления социально-экономической системой региона в первую очередь необходимо, оценить влияние бюджетно-ресурсного обеспечения на эффективность реализации государственных программ. При этом важно: а) проанализировать и оценить расходную часть программного бюджета; б) исследовать происхождение источников доходов бюджета; в) сопоставить дефицит бюджета с установленной законодательством нормой; г) определить резервные фонды. К примеру, регион может обладать высокой эффективностью расходования средств на реализацию государственных программ, но не иметь резервного фонда на случай возникновения высоких бюджетно-программных рисков [76]. Также он может иметь низкую собираемость налоговых доходов и высокую зависимость от государственных дотаций, что позволяет охарактеризовать состояние бюджетного потенциала как «проблемное». Поэтому, предлагаемый комплекс методического обеспечения имеет двухуровневую структуру:

✓ I уровень: методика оценки влияния бюджетно-ресурсного обеспечения на эффективность программно-целевого управления, основанная на

кластеризации государственных программ приоритетных направлений социально-экономического развития региона.

✓ II уровень: методика оценки качества бюджетного менеджмента программного управления, основанная на оценке устойчивости бюджетно-программного потенциала.(п.4.3).

Комплекс методического обеспечения позволяет оценить влияние ресурсной базы, устойчивости бюджетно-программного потенциала на интегральный показатель эффективности программно-целевого управления в регионе, и в итоге сделать вывод об эффективности/неэффективности функционирования социально-экономической системы в целом.

Методика оценки влияния бюджетно-ресурсного обеспечения на эффективность программно-целевого управления, основанная на кластеризации государственных программ приоритетных направлений социально-экономического развития региона.

Оценка бюджетного финансирования с учетом применения технологии кластеризации государственных программ по приоритетным направлениям социально-экономического развития региона основана на принципах системы сбалансированных показателей (ССП), разработанной Д.Нортоном и Р. Капланом в 90-х. годах XX века. В авторской методике предлагается перенести принцип СПП на уровень управления государственными программами региона. Государственные программы (далее ГП) Пермского края группируются в кластеры на основе критериев эффективности, рассмотренных в п. 4.1, что позволяет первоначально оценить степень влияния бюджетного финансирования на эффективность функционирования отдельных программных кластеров, на основе оценки степени достижения целей, задач отдельных государственных программ в зависимости от уровня достижения показателей конечных результатов и показателей непосредственного результата. Оценка осуществляется с учетом степени освоения запланированных бюджетных средств. Интегральная оценка эффективности использования бюджетно-программных расходов каждым кластером будет

производиться по фактической степени достижения/недостижения целей каждой государственной программой, степени решения задач подпрограмм, входящих в программу.

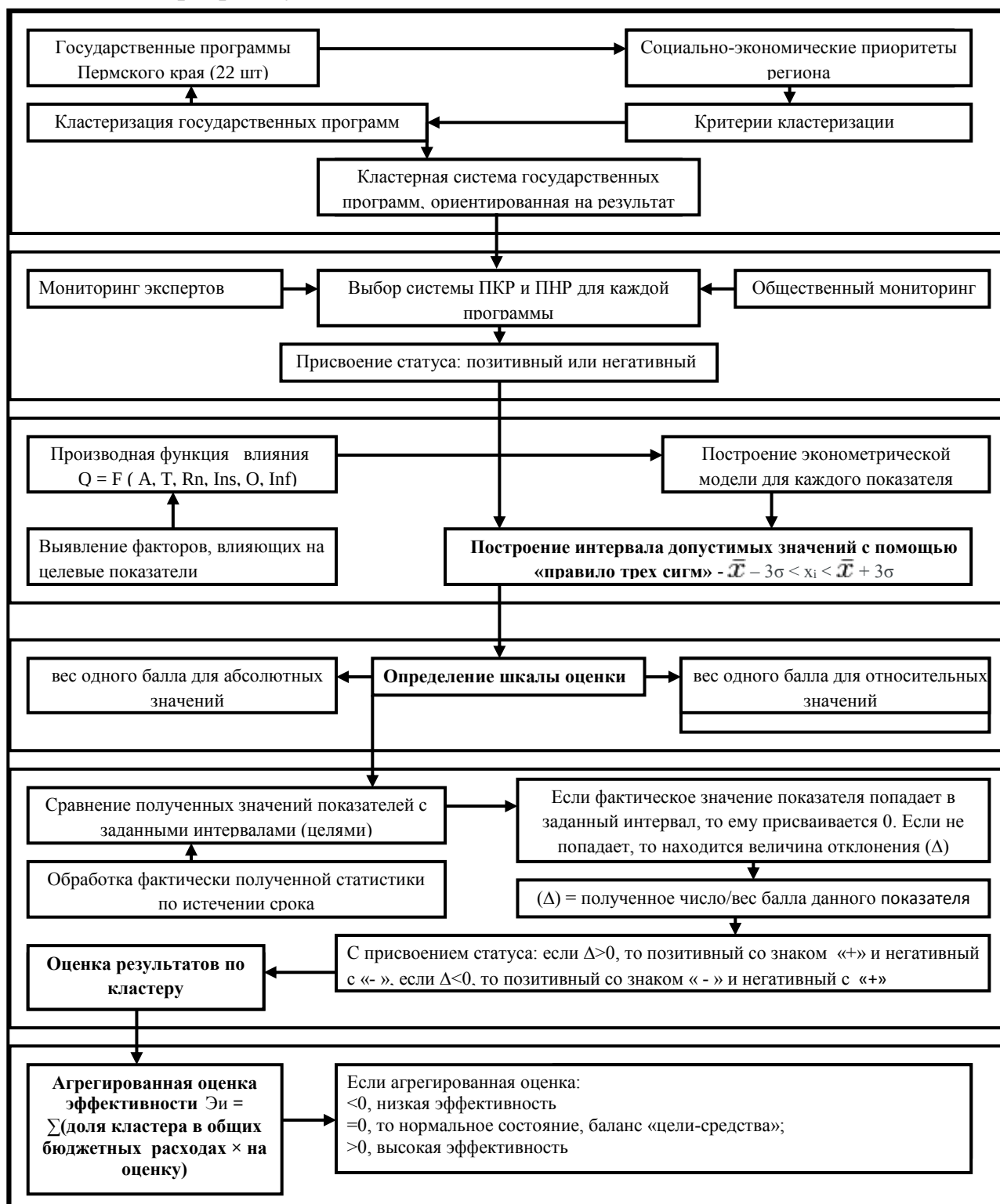


Рисунок 4.3 - Блок-схема методики оценки влияния ресурсного обеспечения на эффективность программно-целевого управления

Рассмотрим основные шаги методики (далее Методика) более детально, алгоритм которой представлен на рисунке 4.3.

Шаг 1. Применение технологии кластерного анализа к группировке государственных программ региона.

Применение технологии кластерного подхода к группировке государственных программ Пермского края производится на основе следующих принципов: 1) полнота и единство целеполагания в развитие установленной сферы программы; 2) единство территориально-пространственного поля решаемых задач и проблем; 3) единство функционально-целевой структуры подчинения; 4) единство сферы деятельности; 5) единство центра ответственности; 6) единство принципов формирования и исполнения программ; 7) единство ресурсного обеспечения реализации программ.

Основываясь на вышеуказанных критериях эффективности и принципах кластеризации, 22 государственные программы Пермского края систематизированы и сгруппированы в семь программных кластеров, причем доля каждого в общей сумме бюджетных расходов будет учитываться при составлении агрегированной оценки эффективности программно-целевого управления социально-экономической системой региона.

Представленная в таблице 4.7 кластерная группировка государственных программ отражает направления и состав программных кластеров, а также содержит расчёт доли каждого кластера в общей сумме расходов бюджета Пермского края на 2014 г., с учетом того, что общая сумма расходов бюджета составила по факту 108920,9 тыс. руб. (таблица 4.7).

Таблица 4.7 - Программные кластеры социально-экономической системы Пермского края

Программный кластер	Состав государственных программ	Объем финансирования (млн. руб.)	Доля кластера в сумме расходов(%)
Всего расходов на государственные программы		108920,9	100

Общественная безопасность	1. Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения Пермского края	2026,2	-
	Итого:	2026,2	1,86
Природопользование и инфраструктура	1. Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края	2619,8	-
	2. Развитие транспортной системы	8038,4	-
	3. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Пермского края	101,7	-
	4. Воспроизводство и использование природных ресурсов	906,9	-
	Итого:	11666,8	10,7
Социальная политика	1. Развитие образования и науки	27639,3	-
	2. Развитие здравоохранения	23432,6	-
	3. Социальная поддержка граждан	10695,1	-
	4. Семья и дети	10282,2	-
	5. Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края	58,1	-
	6. Развитие физической культуры и спорта	2061,3	-
	7. Культура Пермского края	3240,1	-
	8. Развитие туризма	30,0	-
	Итого:	77408,73	71,0
Территориальное развитие	1. Региональная политика и развитие территорий	2444,9	-

	Итого:	2444,9	2,24
Экономическая политика	1. Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельхозпродукции	2484,2	-
	2. Экономическое развитие и инновационная экономика	258,6	-
	3. Содействие занятости населения	1425,2	-
	Итого:	4168,0	3,82
Эффективное управление	1. Управление земельными ресурсами и имуществом Пермского края	179,5	-
	2. Совершенствование государственного управления	50,5	-
	3. Управление государственными финансами и государственным долгом	10252,6	-
	Итого:	10482,6	9,62

Результаты кластеризации государственных программ свидетельствуют о высокой социальной направленности программного бюджета (71%) и низкой доли экономической безопасности региона (доля - 1,86%) (рисунок 4.4).

Шаг 2. Выделение целевых показателей конечного и непосредственного результата интегральной эффективности реализации государственных программ

Для каждого программного кластера необходимо выделить целевые показатели конечного и непосредственного результата реализации ГП, причём показатели непосредственного результата определяются абсолютными значениями, а показатели конечного результата - относительными, набор которых может варьироваться в зависимости от различных факторов и

особенностей социально-экономического развития региона. При этом всем целевым показателям присваивается статус «позитивный» или «негативный» в зависимости от их социальной значимости и влияния.

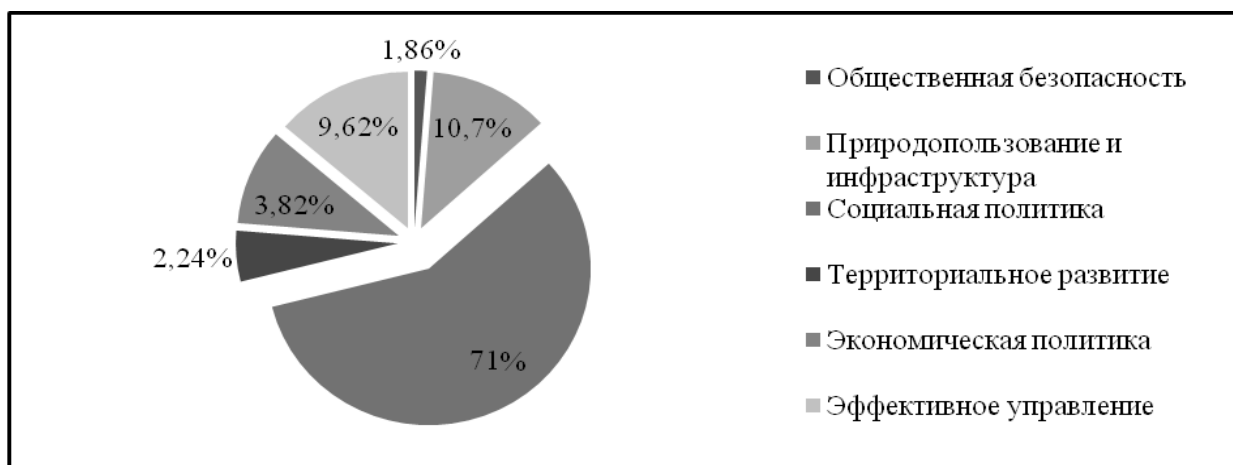


Рисунок 4.4 - Структура программной кластеризации социально-экономической системы Пермского края

Если рост целевого показателя отражает благоприятные для общества тенденции, то данный показатель характеризуется как «позитивный», и наоборот. К примеру, рост объема выпуска промышленной продукции – позитивный показатель, а рост уровня преступности – негативный и т.п. [210].

Система целевых показателей эффективности реализации ГП Пермского края представлено 198 показателями и может быть значительно расширена или изменена (приложение Б). Экспертная оценка позволила выделить качественные и количественные показатели эффективности отдельной ГП и сформировать систему показателей для каждого кластера (рисунок 4.5).

Шаг 3. Построение интервала допустимых значений целевых показателей ГП

Для каждого целевого показателя требуется построение эконометрической модели, которая бы описывала зависимость от различных факторов, в том числе и от объема финансирования соответствующего кластера (каждой ГП).

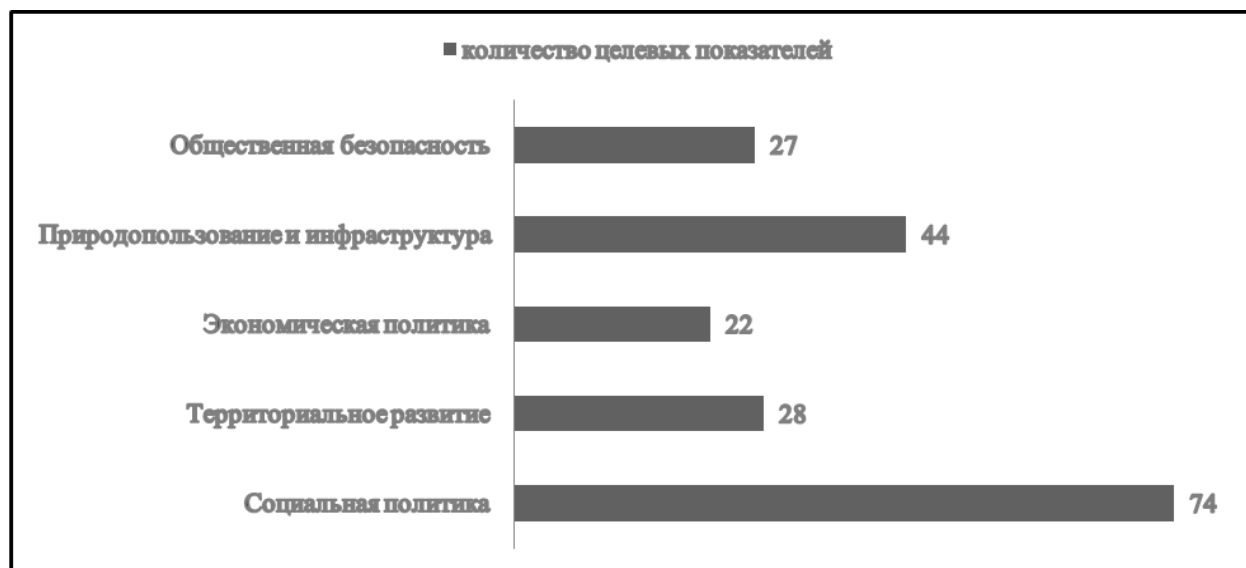


Рисунок 4.5 - Количественная структура целевых показателей программных кластеров Пермского края

Результаты реализации ГП, как правило, сложно спланировать со стопроцентной точностью, так как они зависят от множества факторов, которые не могут быть учтены полностью. Поэтому, оценивая пределы допустимых отклонений, были использованы методы теории вероятности и статистического анализа. Значение по любому целевому показателю программы необходимо рассматривать как случайную величину.

Оценивая существенность отклонений, необходимо руководствоваться «правилом трех сигм», в соответствии с которым все значения запланированных показателей реализации ГП укладываются в интервал:

$$\bar{x} - 3\sigma < X_i < \bar{x} + 3\sigma, \quad (4.2)$$

где:

$\bar{x}$ — среднее значение анализируемого целевого показателя за три прогнозных будущих периода;

X_i — фактическое значение целевого показателя i ;

σ — среднеквадратическое отклонение (СКО) по целевому показателю:

$$\sigma = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}. \quad (4.3)$$

Таким образом, определяется интервал допустимых значений для всех целевых показателей. Попадание значения конкретного показателя в данный интервал по фактическому исполнению является той целью, которую предполагается достичь [227].

Оценивая отклонения фактических целевых показателей от запланированных, нужно руководствоваться следующими критериями:

- отклонения *нормальны*, если разница между фактическим значением и запланированным по целевому показателю не превышает значения СКО;
- отклонения *не существенны*, если разница между планом и фактом находится в интервале от 1 до 2 СКО;
- отклонения *существенны* и требует вмешательства программного менеджмента, если расхождение фактических и плановых показателей в два раза превышает значение СКО.

Из шести блоков с преобладанием существенных отклонений оказались два блока – «Природопользование и инфраструктура» и «Вспомогательный блок». Остальные блоки относятся к разряду с нормальным отклонением показателей.

Шаг 4. Установление шкалы оценки

В рамках исследования определяется разница между нижней и верхней границей интервала допустимых значений. Полученная разница делится на 10 для тех показателей, которые измеряются в относительных величинах и на 1000 для тех показателей, которые представлены абсолютными значениями. В результате, для каждого целевого показателя устанавливается вес одного балла.

Шаг 5. Оценка эффективности реализации программных кластеров

В конце очередного финансового года требуется рассчитать целевые показатели и сравнить с интервалом допустимых значений, полученных ранее, что обеспечивается на основе полученной статистической отчетности. По результатам оценки возможны следующие ситуации:

- ✓ фактическое значение целевого показателя попадает в интервал пороговых значений, определённый на основе прогнозов – в этом случае

показателю присваивается 0 баллов, которые означают, что цели полностью достигнуты, а уровень финансирования соответствует поставленным целям;

✓ фактическое значение целевого показателя не попадает в интервал пороговых значений – в этом случае необходимо определить величину отклонения (Отк), что производится следующим образом:

$$O_{\text{тк}} = \text{фактическое значение (}\Phi i\text{)} - \text{верхняя граница/нижняя граница интервала допустимых значений} \quad (4.4)$$

- $O_{\text{тк}}$ находится близко от верхней границы, то есть фактическое значение превышает верхнюю границу интервала: $O_{\text{тк}} > 0$.
- $O_{\text{тк}}$ находится близко от нижней границы, то есть фактическое значение превосходит нижнюю границу интервала: $O_{\text{тк}} < 0$.

Для определения количества баллов необходимо разделить полученное отклонение на вес 1 балла данного показателя. Знак баллов определяет статус показателя (таблица 4.8).

Таблица 4.8 - Определение знака целевого показателя

Показатель Отк	Позитивный	Негативный
> 0	«+»	«-»
< 0	«-»	«+»

Рассчитаем баллы для всех целевых показателей каждой ГП. Чтобы оценить эффективность реализации каждого программного кластера (Эпк), полученные совокупные баллы оценки эффективности государственных программ кластера складываются с учётом их знаков.

$$Эпк = \sum (+/- Эп_i) + (+/- Эп_{i+1}) \dots \dots \dots + (+/- Эп_n), \quad (4.5)$$

где:

Эп_i - эффективность i государственной программы.

Выводы об эффективности бюджетного финансирования государственных программ по каждому кластеру формализованы в следующей таблице (таблица 4.9).

Таблица 4.9 - Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств каждым программным кластером

Значение оценки эффективности (Эпк), балл	Характеристика достижения целей и эффективности
меньше 0	- цели не достигнуты, средства израсходованы неэффективно
равно 0	- цели достигнуты, средства израсходованы эффективно
больше 0	- цели достигнуты, средства израсходованы эффективно, но не оптимально

Шаг 6. Интегральная оценка эффективности

Определим интегральную эффективность бюджетного финансирования программно-целевого управления СЭС региона с учетом эффективности каждого кластера, нужно умножить долю каждого кластера в совокупных расходах бюджета на соответствующую эффективность кластера и сложить полученные значения с учётом их знаков:

$$\text{Э}_i = \sum (\text{Дк}_i * (+/- \text{Эпк})), \quad (4.6)$$

, где: Дк_i – доля кластера в совокупных расходах бюджета.

Критерии интегральной оценки эффективности бюджетного финансирования программно-целевого управления СЭС региона представлены в таблице 4.10.

Таблица 4.10 - Шкала интегральной оценки эффективности бюджетного финансирования программно-целевого управления

Значение интегральной оценки эффективности Σ_i , балл	Характеристика эффективности
$\Sigma_i < 0$	низкая эффективность
$\Sigma_i = 0$	нормальное состояние эффективности
$\Sigma_i > 0$	высокая эффективность

Следует отметить, что в результате апробации предлагаемой Методики было установлено:

- из 22 государственных программ Пермского края низкой эффективностью обладает пять программ (22,7%), наиболее слабой является программа «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края», поскольку, по мнению экспертов, на сегодняшний день рынок ЖКХ еще не способен удовлетворять возрастающие потребности населения;

- в то же время государственные программы с высокой эффективностью тоже незначительное количество – семь программ (31,8%), что, безусловно, связано с внедрением в 2014 году новых механизмов (государственные программы) в практику программного управления региональной социально-экономической системой;

- существенная доля государственных программы имеют нормальное состояние эффективности (45%), что подтверждает тенденции не только роста спроса на услуги данных сфер, но и снижения пика неопределенности сложившейся ситуации в отраслях;

- в целом эффективности бюджетного финансирования программно-целевого управления социально-экономической системы Пермского края можно рассматривать как нормальное состояние эффективности с вектором на повышение.

4.3. Согласование качества программного управления и устойчивости бюджетно-программного потенциала региона

Вторым уровнем *методического обеспечения мониторинга программно-целевого управления социально-экономической системой региона*, представленной в п. 4.2, является методика оценки качества программного управления, основанная на оценке устойчивости бюджетно-программного потенциала.

Усиление качественных сторон управленческих решений, принимаемых органами власти в отношении программно-целевого управления, является важнейшей стратегической задачей повышения эффективности использования общественных ресурсов. Для ее решения необходимо знать устойчивость бюджетно-программного потенциала региона, будущие прогнозы, основанные на методике оценки показателей устойчивости конкретного бюджета, согласованные с особенностями протекания программного управления данной территории.

Наиболее существенное влияние на формирование теоретических и практических исследований экономистов в области методологии устойчивости бюджетов и оценке эффективности управления государственными фондами оказали труды таких российских ученых, как: Панфилова В.С.[214], Сенчагова В.К., Грязновой А.Г., Галухина А.В., Бабича А.М. Региональный аспект исследуемого вопроса рассматривается в научных трудах Бескоровайной С.А., Демченко И.А., Домбровского А.Н., Zenченко С.В., Игнатьевой Е.Д., Климанова В.В. [101, 102, 75, 131].

Представители взглядов такого направления соглашаются с тем тезисом, что единая методология оценки эффективности управления государственными

объясняется тем, что значительная часть предлагаемых услуг находится на стыке интересов триады «государства – общества – бизнеса».

В этой связи в схему методики (далее - Методика) оценки качества программного управления, основанной на оценке устойчивости бюджетно-программного потенциала, предлагается перенести принципы бюджетного менеджмента, ориентированного на эффект импульсации.

Рассмотрим основные шаги Методики более детально, алгоритм которой представлен на рисунке 4.6.

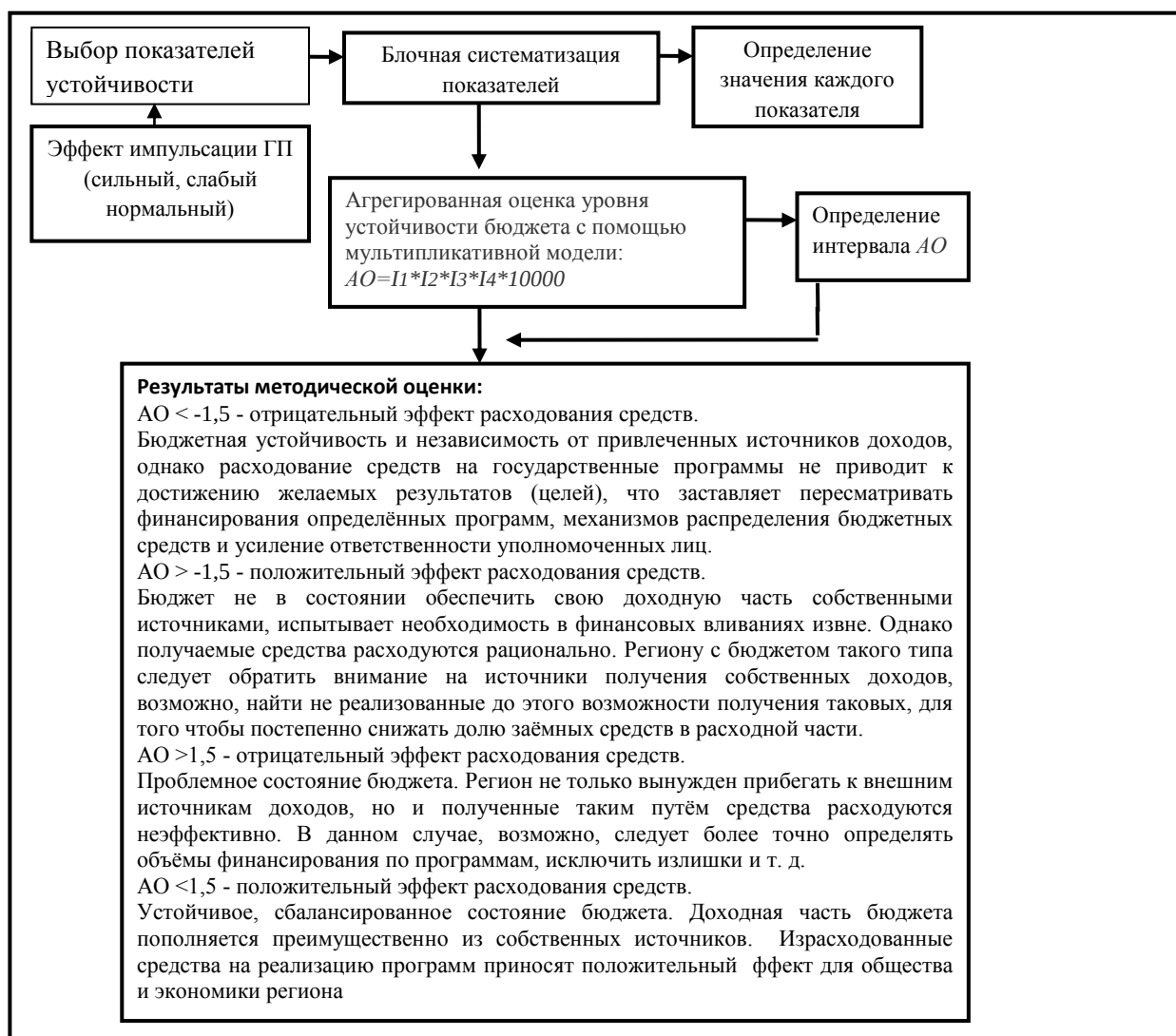


Рисунок 4.6 - Мультипликативная модель, позволяющая дать агрегированную оценку уровню устойчивости бюджета

Шаг 1. Определение эффекта импульсации управления государственными программами. Под импульсацией управления государственными программами автор понимает побуждение к однократному или многократному изменению текущих характеристик ГП, обусловленных воздействием внешних и

внутренних регуляторов. Эффект импульсации ГП установленной сферы необходимо определять, как закономерные частоты внесения изменений в характеристики государственных программ и их саморегуляции посредством изменения притока информации, вносимого управленческими решениями.

Чем сильнее воздействие на государственные программы, тем выше эффект импульсации, который должен отражаться в сценариях развития устойчивости бюджета (пессимистический, оптимистический, наиболее вероятный). Эффект определяется экспертным методом на основе изучения предшествующих и прогнозных показателей сценариев бюджета. В исследуемом объекте был определен пессимистический вариант бюджета и нормальный эффект импульсации.

Шаг 2. Выбор показателей устойчивости бюджета.

Анализ устойчивости бюджета является важной составляющей оценки экономического состояния региона (муниципального образования), при котором определенная структура и объем бюджетных ресурсов создают возможности для реализации установленных социально-экономических целей и задач программно-целевого управления в определенном периоде.

Для определения количественных и качественных характеристик устойчивости бюджета используют расчетно-аналитические методы: метод коэффициентов, метод факторного анализа и метод экспертных оценок. Характеристики, выражаемые с помощью коэффициентных показателей и факторных изменений, отражают положение региона в определенный период при соответствующем состоянии социально-экономической системы. Механизмы количественной оценки устойчивости бюджетов рассматривались в работах многих ученых-экономистов. Одной из универсальных методик является методика, предложенная академиком Г.Б. Поляком, основанная на расчете бюджетных коэффициентов. По его мнению, бюджет как общественный фонд может иметь четыре формы устойчивости: абсолютно устойчивое состояние, нормальное состояние, неустойчивое состояние и кризисное состояние.

Для установления способности территориального образования приспосабливаться к внешним изменениям экономической среды, добиваться мобилизации дополнительных финансовых ресурсов в бюджетные фонды, а также получать информацию о характеристиках устойчивости бюджета, которые не выражаются в цифровом представлении, применяют метод экспертной оценки на основе балльной системы, что позволяет проводить сравнение с другими регионами.

В Методике, предложенной автором, учитывается, прежде всего, принцип программно-целевого управления региональной социально-экономической системой. На основе проведенного анализа различных методических подходов к оценке устойчивости бюджетного потенциала, реализуемого на принципах программно-целевого управления, выделен перечень 13 показателей, учитывающих законодательные требования и региональные особенности программно-целевого управления социально-экономической системой (приложение В).

Шаг 3. Блочная систематизация показателей и их агрегированная оценка

Все оцениваемые индикаторы устойчивости бюджета Пермского края для простоты расчета, систематизируются в четыре блока индикаторов на основе следующих критериев: 1) учет результативности исполнения бюджета и его дефицитность; 2) оперативность реакции на возникающие отклонения в расходной части бюджета; 3) окупаемость бюджета; 4) эффективность исполнения расходов на государственные программы.

Значения индикаторов показывают не только уровень устойчивости программного бюджета, но и величину отклонений от норматива, определяемую как некий резервный потенциал эффективности будущего управления общественными ресурсами социально-экономической системы. Расчет осуществляется с учетом степени фактического использования бюджетных средств (рисунок 4.7).

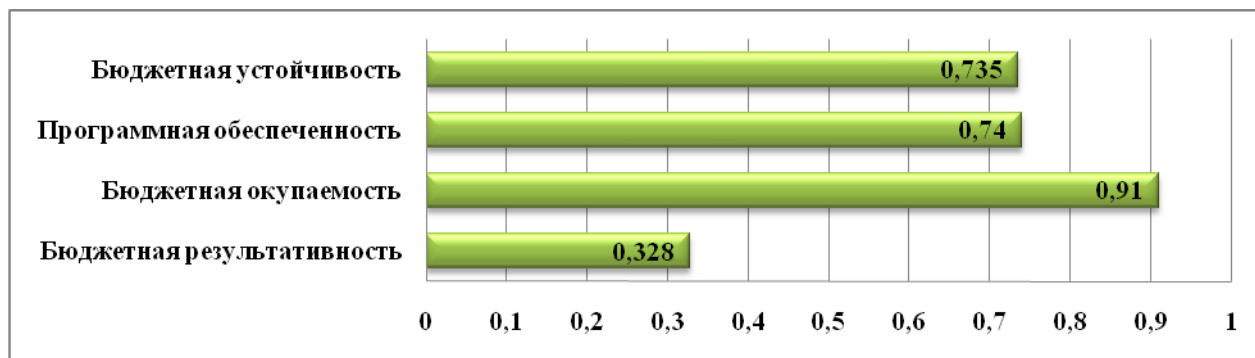


Рисунок 4.7 - Значения интегральной оценки блочных индикаторов устойчивости бюджетно-программного потенциала Пермского края в 2014 г.

Интегральная оценка четырех блоков индикаторов определила высокий уровень бюджетной окупаемости и низкий уровень – бюджетной результативности.

Шаг 4. Определение интервала допустимых значений блочных индикаторов устойчивости бюджетно-программного потенциала (АО)

Интервал допустимых значений индикаторов устойчивости бюджетно-программного потенциала определяется на основе предшествующих периодов, по аналогии, с помощью «правило трех сигм», рассмотренное ранее в пункте 4.2. (таблица 4.11).

Таблица 4.11 - Характеристика индикаторов устойчивости бюджетно-программного потенциала

Индикаторы	Формула расчёта	Назначение показателя	Интервал	Значения 2014г.
Индикатор бюджетной результативности	$I_1 = D_p / N$	какая сумма в доходах бюджета приходится на одного жителя каждого	0,34 - 0,56	0,328
Индикатор бюджетной	$I_2 = D_p / P_p$	показывают соотношение доходов и расходов	0,78 - 1,10	0,91

окупаемости		регионального бюджета		
Индикатор бюджетной устойчивости	$I_3 = Дс/Др$	показывает, насколько бюджет финансируется за счет собственных средств и зависит от финансовой помощи с вышестоящего бюджета	0,67 – 1,0	0,735
Индикатор программной обеспеченности	$I_4 = Дс/Рп$	показывает, насколько государственные программы финансируются за счет собственных средств	0,78– 1,2	0,74

Наиболее прагматично выглядят индикатор бюджетной окупаемости и индикатор бюджетной устойчивости, значения которых находятся в пределах допустимого интервала. Значения блоков, не попавших в предел допустимых значений, - индикатор бюджетной результативности и индикатор программной обеспеченности, демонстрируют последствия происходящего перехода от традиционного управления бюджетно-программным потенциалом к «управлению результатами».

Шаг 5. Агрегированная оценка уровня устойчивости бюджета

На основе значений индикаторов, представленных в таблице 4.11, необходимо создать мультипликативную индексную модель, позволяющую дать агрегированную оценку уровню устойчивости бюджетно-программного потенциала. Такого рода оценка удобна при анализе и сопоставлении бюджетов различных регионов.²⁶

Произведем соответствующее моделирование агрегированной оценки устойчивости регионального бюджета:

$$AO = I_1 * I_2 * I_3 * I_4 * \dots * I_n, \quad (4.7)$$

²⁶ Приказ Минфина Российской Федерации "О порядке оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" от 18.02.2003 № 41.

где In – индикаторы устойчивости бюджетно-программного потенциала.

Обращаясь к «Кодексу лучшей практики», эксперты МБРР рекомендуют принимать допустимые значения показателя AO на интервале $(0; 1,5]$.²⁷

Верхняя граница интервала представляет собой случаи, когда все используемые в модели индикаторы принимают свои крайние допустимые значения. Если агрегированный коэффициент бюджетной устойчивости принимает значение больше 1,5, можно сделать вывод о том, что бюджетно-программный потенциал устойчивостью не обладает.

Критерии агрегированной оценки устойчивости регионального бюджета представлены в таблице 4.12.

Таблица 4.12 - Шкала качества программного управления

Значение агрегированной оценки BU	Характеристика устойчивости бюджета
Отрицательный эффект расходования средств $AO < -1,5$	Бюджет обладает устойчивостью и независимостью от внешних источников доходов, однако расходование средств на программы не приводит к достижению желаемых для общества результатов, что делает необходимым пересмотр принципов финансирования определённых программ, усовершенствование механизмов распределения бюджетных средств и усиление ответственности уполномоченных лиц
Положительный эффект расходования средств $AO > -1,5$	Бюджет не покрывает доходную часть собственными источниками, испытывает необходимость в финансовых вливаниях извне. Распределяемые средства расходуются рационально. Региону с бюджетом такого типа следует обратить внимание на поиск источников собственных доходов, возможно
Отрицательный эффект расходования средств $AO > 1,5$	Проблемное состояние бюджета. Регион не только вынужден прибегать к внешним источникам доходов, но и полученные таким путём средства расходуются неэффективно. В данном случае,

²⁷ Аналитический обзор международного опыта применения принципов кодекса лучшей практики. Возможности их использования в Российской Федерации. Проект МБРР. Москва, 2002. 132 с.

	возможно, следует более точно определять объёмы финансирования по программам, исключить излишки и т. д.
Положительный эффект расходования средств АО <1,5	Устойчивое, сбалансированное состояние. Доходная часть бюджета пополняется преимущественно из собственных источников. Расходование средств в рамках конкретных программ приносят положительный эффект для общества и экономики региона

Апробировав данную Методику для Пермского края, было установлено, что устойчивость бюджетно-программного потенциала является сбалансированной с $AO < 1,5$ (0,162), что позволяет сделать вывод о достаточном качестве программного управления социально-экономической системой региона, переход был определен социально-ориентированный вариант развития.

Таким образом, достоинствами предлагаемого комплекса методического обеспечения являются: во-первых, данная модель основана на опыте развитых стран; во-вторых, позволяет оценивать исполнения по ресурсам, сферам и степени ответственности исполнителей; в-третьих, простота в расчете; в-четвертых, некоторые рассчитываемые показатели имеют рекомендуемые значения, что упрощает процесс вычислений; в-пятых, позволяет обеспечить информационную и коммуникационную поддержку процессов программно-целевого управления.

5. МЕТОДИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ

5.1. Оценка эффективности реализации конкретной государственной программы региона

Попытки использования механизмов анализа и оценки эффективности государственных программ совершались в Государственных Инспекциях Труда (ГИТА) некоторых стран Европы с 1960-х гг. На формирование теории оценочных исследований, основанной на методиках количественного анализа данных, влияние оказали более ранние разработки ученых из нескольких научных областей – политэкономии, социологии, психологии, образования. Среди них можно назвать П. Лазарсфельда, К. Левина, Р. Тайлера [163, 48].

Начиная с 70-х гг. методическая база анализа и оценки эффективности государственных программ углублена и определяются с помощью методов оценки эффективности бюджетных целевых программ, используемых как в зарубежных странах, так и в России (таблица 5.1).

**Таблица 5.1 - Классификация методов анализа и оценки эффективности
государственных программ территории на основе синтеза научных
подходов**

<i>Авторы метода</i>	<i>Метод</i>	<i>Характеристика метода</i>
К. Вейсс [50,51] М. Скривен	метод анализа затрат и выгод	соотносятся бюджетные ресурсы на реализацию программы и полученные эффекты
М. Пэттон [44]	метод анализа затрат и результатов	соотносится величина затраченных бюджетных средств на реализацию программы с полученными

		результатами
В. Коссов В. Лившиц [155] А. Шахназаров П. Виленский [99] С. Смоляк	метод учета показателей доходов будущих периодов	основан на расчете чистых дисконтированных денежных потоков программы
М. Афанасьев И. Криворогов	метод интегральной оценки эффективности	учитываются весовые значения каждого направления (подпрограммы) программы
Б. Минин, В. Радин, В. Серебрянников А. Терехов[274] Р. Тихонов	метод суммирования эффектов	определяется организационный эффект, включающий все эффекты от реализации программы

Современная научно-методическая база основана на методах: а) анализа соотношения затрат и выгод, предложенного К. Вейссом, а позднее — М. Скривеном; б) анализа соотношения затрат и результатов, предложенного М. Пэттоном; в) учета показателей доходов будущих периодов, предложенных В. Коссовым, В. Лившицем, А. Шахназаровым, а позднее доработанных П. Виленским, В. Лившицем, С. Смоляком; г) интегральной оценки эффективности, учитывающей весовые значения направлений реализации программы, предложенных М. Афанасьевым и И. Кривороговым.

Наиболее интересным с точки зрения масштаба управления представляется метод суммирования эффектов от реализации программы, предложенный Б. Мининым, В. Радиным, В. Серебрянниковым, А. Тереховым, Р. Тихоновым. Суть метода состоит в определении организационного эффекта исполнителями государственной программы, который можно рассчитать на основе балльной оценки организационной эффективности органов власти по двум группам. Первая группа показателей отражает прямую зависимость между динамикой целевого показателя и организационной эффективностью деятельности органов государственной власти (исполнителей программы) (5.1), вторая группа показателей отражает обратную зависимость (5.2).

$$\left\{ \begin{array}{l} O_j = X_j - X_{\min}/X_{\max} - X_{\min} \quad (5.1) \\ O_j = 1 - X_j - X_{\min}/X_{\max} - X_{\min}, \quad (5.2) \end{array} \right.$$

где:

X_j - значение показателя в j -м органе государственной власти;

$X_{\min}$ - минимальное значение показателя для совокупности органов государственной власти;

$X_{\max}$ - максимальное значение показателя для совокупности органов государственной власти.

Соответственно, для органов государственной власти первой группы, имеющих максимальное значение показателя, балльная оценка равна 0. Для остальных исполнителей программ оценка находится в интервале от 1 до 0. Для органа государственной власти второй группы, имеющих минимальное значение показателя, балльная оценка равна 1, а для иных исполнителей программ, имеющих максимальное значение показателя, балльная оценка равна 0. Для остальных исполнителей программ балльная оценка имеет значение в интервале от 1 до 0.

Таким образом, при оценке эффективности процесса управления государственными программами необходимо использовать инструменты программных теорий.

Для оценки эффективности *процесса* управления государственными программами в регионе необходимо использовать систему показателей, характеризующих оценку степени достижения целей реализуемых государственных программ; оценку степени решения задач подпрограмм, входящих в программы; оценку степени достижения показателей программ с учетом степени освоения бюджетных средств; оценку степени освоения планового объема финансирования программ.

Процесс оценки эффективности управления государственными программами в регионе можно представить в виде последовательных этапов: «центральная

проблема - цель программы - задачи программы – задачи подпрограммы - мероприятия подпрограммы – результат - риски». Целесообразно выделить две системы показателей оценки эффективности *процесса* управления государственными программами в регионе.

Первая методика основана на системе показателей, оценивающих эффективность функционирования территориальной системы управления государственными программами (программное управление), характеризующее степень удовлетворения гражданами программными услугами, позволяющая оценивать уровень развитие социально-экономической системы (п.4.2 и 4.3). Вторая методика базируется на системе показателей, оценивающих эффективность реализации отдельно-взятой государственной программы, объясняющих приращение отдельных отраслей (кластеров) и степень их изменения (рисунок 5.1).



Рисунок 5.1 - Модель оценки эффективности управления государственными программами

Рассмотрим следующую методику.

Методика. Для оценки эффективности реализации отдельно-взятой государственной программы необходимо опираться не столько на величину ресурсов конкретной программы, сколько на процесс преобразования ресурсов

в результаты. В рамках предлагаемой динамической модели управления государственной программой каждый базовый этап характеризуется комплексом оценочных показателей, позволяющих качественно различать и количественно оценивать процессы формирования, реализации, достигнутый результат. Причем оценка эффективности реализации программы осуществляется в три этапа (рисунок 5.2).

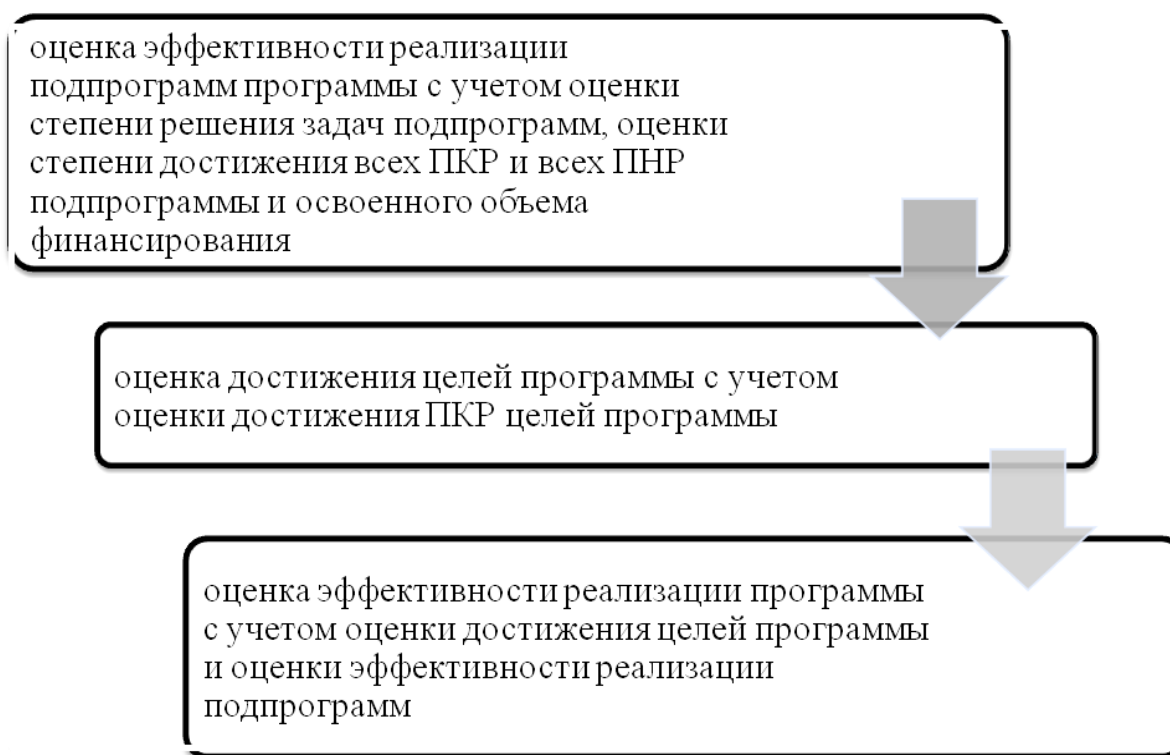


Рисунок 5.2- Этапы оценки эффективности государственных программ

Каждый компонент системы показателей оценки эффективности включает в себя иерархические группы показателей, степень достижения которых является критериями оценки эффективности реализации программы – интегральные показатели эффективности управления программой (ИП), показатели конечного результата цели государственной программы (ПКРц), показатели конечного результата задач подпрограмм (ПКРз), показатели непосредственного результата мероприятий подпрограмм (ПНР) и показатели рисков программы (ПК).

Интегральный показатель - это величина, позволяющая оценивать достижения целей программы и эффективность реализации подпрограмм,

определяемых по среднеарифметической составляющей действующих целевых показателей (ПКР), объединенных в группу по конкретным признакам.

В общем виде уравнение интегральной оценки, составленной для панельных данных, будет выглядеть следующим образом (5.3):

$$\text{ИОП} = \text{Оцп} * 0,6 + \text{Оэпп} * 0,4, \quad (5.3),$$

где:

ИОП - интегральная оценка государственной программы;

Оцп - оценка достижения целей программы;

Оэпп - оценка эффективности реализации подпрограмм;

0,6 и 0,4 - весовые коэффициенты оценки достижения целей программы и оценки эффективности реализации подпрограмм.

Для обозначения границ интегрального показателя была введена переменная характеристики эффективности реализации государственной программы, принимающая значение от 1,5 до 3. Если ИОП в текущем финансовом году в пределах от 2,85 до 3,00, то эффективность государственной программы высокая, значение в пределах от 2,1 до 2,84, соответственно, средняя эффективность реализации государственной программы, значение менее 2,1 при низкой эффективности и менее 1,5 при неэффективной реализации программы.

Первым этапом методики является оценка эффективности реализации подпрограмм программы, которая определяется показателями конечного результата выполнения задач подпрограмм и показателями непосредственного результата мероприятий подпрограмм. Поскольку оценка данных показателей является средней величиной оценок достижения плановых значений всех ПНР подпрограммам каждой задачи, относящихся (и не относящихся) к целевым показателям деятельности органов управления, то оценку эффективности реализации подпрограмм государственной программы можно представить следующим образом (5.4):

$$O_{\text{эпп}} = \sum ((\sum (O_{\text{пнрзц}} * K_{\text{кп}})/m) * 0,6 + (\sum (O_{\text{пнрз}} * K_{\text{кп}})/m) * 0,4)/t, \quad (5.4)$$

где:

$O_{\text{пкрзц}}$ - оценка достижения отдельного ПКР цели подпрограммы, относящегося к целевым показателям деятельности органов управления;

$O_{\text{пнрзц}}$ - оценка достижения отдельного ПНР цели подпрограммы, относящегося к целевым показателям деятельности органов управления;

$O_{\text{пкрз}}$ - оценка достижения отдельного ПКР цели подпрограммы, не относящегося к целевым показателям деятельности органов управления;

$O_{\text{пнрз}}$ - оценка достижения отдельного ПНР цели подпрограммы, не относящегося к целевым показателям деятельности органов управления;

$K_{\text{кп}}$ - коэффициент качества планирования, учитывающий изменения, внесенные в программу в течение отчетного периода;

m - количество ПНР данной задачи подпрограммы;

t - количество задач подпрограммы;

0,4 и 0,6 - весовые коэффициенты оценки ПКР и ПНР задачи подпрограммы.

Для расчета достижения плановых значений показателей конечного результата целей программы и задач подпрограммы, а также показателей непосредственного результата, являющихся целевыми показателями деятельности органов власти, учитывается влияние внесенных изменений в программу в отчетном периоде на достижение данных показателей. Источником данных для оценки влияния внесенных изменений в программу в отчетном периоде на показатели программы является информация, представленная в годовом отчете органов власти.

В случае изменения плановых значений или исключения из программы показателей конечного результата целей и задач и (или) показателей непосредственного результата, являющихся целевыми показателями деятельности органа власти, при внесении изменений в программу в отчетном периоде, оказавших влияние на снижение эффективности реализации программы, для расчета оценки достижения плановых значений показателей

рекомендуется применять коэффициент качества планирования, равный доверительному интервалу бюджетных рисков 0,95.

Коэффициент качества планирования не применяется при расчете оценки достижения плановых значений показателей в следующих случаях внесения изменений в программу:

- приведение показателей конечного и непосредственного результата программы, являющихся целевыми показателями деятельности органа власти, в соответствие с целевыми показателями деятельности органа власти, утвержденными решением законодательно-представительного органа региона;
- исключение полномочий, в рамках которых реализуется программа, из состава полномочий, отнесенных к компетенции исполнителя программы или участника программы;
- изменение объема финансирования по причинам, не зависящим от исполнителя программы;
- ошибочные правки.

Оценка достижения планового значения каждого ПКР одной задачи подпрограммы, являющегося целевым показателем деятельности органа власти (или не относящегося к целевым показателям деятельности органа власти), определяется в зависимости от степени достижения планового значения соответствующего ПКР по таблице 5.2.

**Таблица 5.2 - Оценка достижения планового значения
показателя конечного результата задачи подпрограммы**

Степень достижения планового значения ПКР задачи подпрограммы, %	Оценка достижения планового значения ПКР задачи подпрограммы О пкрц / Опкр
100 и выше	достигнуты полностью (3)
95-99	достигнута большая часть (2)
80-94	достигнуты частично (1)
ниже 80	не достигнуты (0)

В зависимости от оценки эффективности реализации каждой подпрограммы определяется характеристика эффективности ее реализации по шкале, приведенной в таблице 5.3.

Таблица 5.3 – Шкала оценки эффективности реализации подпрограммы

Оценка эффективности Оэпп, балл	Характеристика эффективности реализации подпрограммы
от 2,85 до 3,00	высокая эффективность
от 2,1 до 2,84	средняя эффективность
менее 2,1	низкая эффективность
менее 1,5	неэффективная

Следующим этапом является оценка показателей достижения конечного результата целей государственной программы, которые определяются средней величиной оценки достижения плановых значений всех ПКР цели, относящихся (и не относящихся) к целевым показателям деятельности органов управления, с учетом внесения изменений в программу в отчетном периоде и рассчитывается по формуле (5.5):

$$\text{Оцп} = \sum ((\sum(\text{О}_{\text{пкрц}} * \text{К}_{\text{кп}}) / \text{п}) * 0,6 + (\sum(\text{О}_{\text{пкр}} * \text{К}_{\text{кп}}) / \text{п}) * 0,4) / \text{х}, \quad (5.5)$$

где: $\text{О}_{\text{пкрц}}$ - оценка достижения отдельного ПКР цели программы, относящегося к целевым показателям деятельности органов управления;

$\text{О}_{\text{пкр}}$ - оценка достижения отдельного ПКР цели программы, не относящегося к целевым показателям деятельности органов управления;

п - количество ПКР цели программы;

х - количество целей программы.

0,4 и 0,6 - весовые коэффициенты оценки достижения целей программы и оценки эффективности реализации подпрограмм.

По результатам оценки эффективности реализации программы (интегральной оценки) определяется характеристика эффективности

реализации программы по шкале таблицы 5.4.

Таблица 5.4 - Шкала интегральной оценки эффективности реализации программы

Оценка эффективности ИОЭП, балл	Характеристика эффективности реализации программы
от 2,85 до 3,00	высокая эффективность
от 2,1 до 2,84	средняя эффективность
менее 2,1	низкая эффективность

Рассчитанная регрессия данных по зависимости величины интегральной эффективности и результативности программы (рисунок 5.3) доказывает следующую гипотезу: если программа обладает достаточной эффективностью, то результативность программы низкая, и наоборот. Чем больше поставлено целей и задач в программе, тем меньше вероятность получить высокую результативность, что никак не зависит от объемов финансирования.

Таким образом, достоинствами предлагаемой методики эффективности реализации отдельновзятой государственной программы являются: во-первых, можно использовать для оценки муниципальных программ; во-вторых, позволяет оценивать исполнения по достижению целей и задач программы; в-третьих, простота в расчете; в-четвертых, некоторые рассчитываемые показатели имеют экспертные значения, что упрощает процесс вычислений; в-пятых, позволяет определять виновных по невыполненным показателям ответственных органов.

5.2 Платформа безопасности программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами

При оценке эффективности процесса управления государственными программами в индустриальном регионе, с точки зрения безопасности

социально-экономической системы, производится оценка показателей конечного результата (ПКР) достижения цели и задач программы, основанных на оценке показателей непосредственного результата (ПНР) выполнения программных мероприятий. Оценка системы показателей «ПКР-ПНР» должна учитывать условия внедрения программно-целевого управления в социально-экономическую систему и отражать особенности изменения вектора развития региона, его кластерную политику. Именно ПКР являются не только индикаторами эффективности реализации программы, но и индикаторами безопасности, показывающими степень влияния программ на уровень изменения установленной сферы, отрасли, кластера общественных отношений.

Один из наиболее распространенных подходов оценки безопасности программного управления СЭС основывается на анализе процессов управления, затрачиваемых ресурсов и полученных результатов. С точки зрения процессно-системного подхода в качестве меры эффективности следует оценивать достигнутую степень реализации мероприятий, предполагаемых к реализации в установленном периоде. В рамках оценки процессной эффективности исследуются управленческие действия в отношении государственных программ, измеряется фактический результат за определенный промежуток времени. Соотношение запланированных и фактических результатов позволяет оценить уровень реализации программы и сделать вывод об эффективности/неэффективности программного управления [185].

На примере Пермского края оценим безопасность программно-целевого управления для СЭС региона, на основе модели, представленной ниже следующим алгоритмом:

Во-первых, начиная с 2012 г. в Пермском крае осуществляется переход на программный бюджет, поэтому период оценки был выбран с 2012 по 2013 гг. Исполнение краевого бюджета в разрезе управленческой структуры осуществляется через бюджет текущих расходов и бюджет развития. При этом важной составляющей в бюджете развития составляют целевые программы,

плановый объем средств, которых был освоен на 80% и 78,5% соответственно в 2012 – 2013 гг.

Во-вторых, оцениваемые программы – это предгосударственные программы: а) существовавшие до внедрения государственных программ в бюджетный процесс; б) срок их реализации свыше года; в) охватывали все виды существующих программ того периода (федеральные, долгосрочные, ведомственные, краевые), реализуемые на территории региона.

В период 2012-2013 гг. на территории края реализовывалось 32 и 39 соответственно программ, из них к предгосударственным можно отнести 25, что составляет 78,1% и 64,1% соответственно от общего количества программ. За исследуемый период осуществлялась реализация следующих предгосударственных программ:

- 20 долгосрочных целевых программ (80%);
- 3 ведомственные целевые программы (12%);
- 2 краевые целевые программы (8%).

В-третьих, для определения эффективности программного управления Пермского края в рамках функционально-целевых направлений, выделены шесть кластеров стратегического целеполагания: территориальное развитие, социальная политика, экономическая политика, природопользование и инфраструктура, общественная безопасность и эффективное управление. Все исследуемые программы сгруппированы по кластерам на основе критериев: целеполагание программы, структура управления и ответственный исполнитель, ожидаемые результаты.

В-четвертых, система оценки эффективности предгосударственных программ проводится на основе методики, используемой для государственных программ, и включает три показателя:

❖ **St** - показатель затрачиваемых ресурсов – уровень финансирования:

$$St = (S_{\text{nit}})/(S_{\text{fit}}) * 100 \quad St, \quad (5.4)$$

где:

S_{fit} - фактический объем финансирования в год t ;

S_{pit} - запланированный объем финансирования в год t ;

❖ **H_t** - показатель достигнутых результатов – интегральная результативность:

$$H_t = \frac{\sum Pit^{m_i}}{m} * 100, \quad (5.5)$$

где:

Pit - индекс результативности по i -му показателю в год t ;

m - количество показателей программы

❖ **$\mathcal{E}_t$** - процессный показатель – эффективность управления программой:

$$\mathcal{E}_t = H_t / St * 100, \quad (5.6)$$

где:

St - уровень финансирования программы в год t ;

H_t - интегральная оценка результативности программы в год t (таблица 5.5)

**Таблица 5.5 - Результаты оценки эффективности управления
предгосударственными программами в разрезе кластерной градации
2012-2013 гг.**

Функциональные кластеры программно-целевого управления	Количество показателей	Интегральная результативность H_t	Уровень финансирования St	Эффективность управления программой
Итого (25)	174/188	101,7/102,7	71,7/68,9	181,5/150,8
Социальная политика (9)	58/61	103,9/109,4	56,2/85,4	184,9/128,1
ДЦП «Семья и дети Пермского края на 2011-2015 годы»	8/8	114,3/98,7	68,8/72,2	166,1/136,7
ДЦП «Обеспечение жильем молодых семей Пермского края на 2011-2015 годы»	2/2	138,8/102,2	94,4/51	146,9/200,4
ДЦП «Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края на 2012-2014 годы»	6/6	79,8/89,5	81,1/ 90,6	98,3/98,8
ДЦП «Совершенствование оказания медицинской помощи больным с	10/15	67,3/106,5	32,4/89	207,7/119,7

сосудистыми заболеваниями и онкологическим больным на 2011-2013 годы»				
ДЦП «Улучшение жилищных условий молодых учителей на 2012-2014 годы»	2/2	0/47	0/87,6	0/53,7
ДЦП « Развитие физической культуры, спорта и здорового образа жизни в Пермском крае на 2011-2015 годы»	16/14	106,6/105,4	88,4/91	120,5/115,8
ВЦП «Патриотическое воспитание жителей пермского края на 2011-2013 годы»	7/7	132,8/140,5	90/87,3	147,5/160,9
ВЦП «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера в Пермском крае на 2012 - 2013 годы»	4/4	104,6/100	0/100	0/100
ДЦП «Предупреждение распространения заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекция) на территории Пермского края на 2012-2013 годы»	3/3	191,4/194,5	50,4/100	379,8/194,5
Обеспечение общественной безопасности (5)	33/36	117,7/87,2	77,6/64,3	151,6/135,6
ДЦП «Повышения безопасности дорожного движения в Пермском крае на 2009-2012 и 2013-2020 годы»	4/7	88,05/101,5	99,6/24,3	88,4/417,7
ДЦП «Противодействие наркомании и незаконному обороту наркотических средств и профилактика потребления психоактивных веществ на территории Пермского края на 2012-2015 годы»	9/9	150,4/92,1	50,5/74,3	297,7/123,9
ДЦП «Пожарная безопасность на территории Пермского края, обеспечение пожарной безопасности и нормативного состояния учреждений на период 2010-2014 годы»	7/7	97,7/94,4	83,2/79,9	117,5/118,1
ДЦП «Комплексная реабилитация участников боевых действий и контртеррористических операций и их семей на территории Пермского края на 2011-2013 годы»	8/8	140,8/77,4	88,8/92,7	158,6/83,5
ДЦП «Профилактика правонарушений в Пермском крае на 2009-2012 и 2013-2016 годы»	5/5	111,3/70,4	65,7/50,1	169,4/140,5
Экономическое развитие (3)	33/47	103,9/53,7	99,5/64,4	104,4/83,3
ДЦП «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2009-2012 и 2013-2020 годы»	17/28	84,5/94,1	98,4/93,2	85,9/100,9
ВЦП «Развитие технологического предпринимательства в Пермском крае на 2012-2014 годы»	4/4	142/0	100/0	142/0

ДЦП «Развитие малого и среднего предпринимательства в Пермском крае на 2012-2014 годы»	12/15	85,3/67	100/100	85,3/67
Природопользование и инфраструктура (5)	35/28	85,3/175,6	52,9/71,5	286,7/245,6
ДЦП «Энергосбережение и повышения энергетической эффективности Пермского края на 2010-2020 годы»	9/9	88/91,8	21,6/ 25,9	407,4/354,4
ДЦП «Охрана и воспроизводство объектов животного мира, отнесенных к охотничьим ресурсам, и среды их обитания в Пермском крае на 2012-2016 годы»	11/11	93,3/449,8	78,9/74,2	118,2/606,2
ДЦП «Совершенствование и развитие сети автомобильных дорог Пермского края на 2009-2013 годы»	3/5	47/141,5	68,6/82,9	68,5/170,7
ДЦП «Развитие и использование минерально-сырьевой базы Пермского края на 2012-2020 годы»	9/1	128,3/95,1	17,1/ 75	750/126,8
КЦП «Предупреждения вредного воздействия вод и обеспечение безопасности гидротехнических сооружений на территории Пермского края на 2008-2012 и 2013-2020 годы»	3/2	70,1/100	78,2/ 99,7	89,6/100,3
Развитие территорий (2)	10/11	99,2/80,6	50,6/44,6	253,6/180,7
ДЦП «Комплексный инвестиционный план модернизации города Чусового Пермского края на 2010-2015 годы»	5/6	125/104,3	31,3/0	401,9/0
ДЦП «Повышения квалификации, профессиональная переподготовка муниципальных служащих и глав муниципальных образований Пермского края на 2012-2014 годы»	5/5	73,4/56,9	69,8/89,1	105,2/63,9
Эффективное управление (1)	5/5	100,6/109,4	93,1/83,4	108/131,2
КЦП «Развитие и гармонизация национальных отношений народов Пермского края на 2010-2020 годы»	5/5	100,6/109,4	93,1/83,4	108/131,2

❖ Примечание: ДЦП – долгосрочная целевая программа, ВЦП – ведомственная целевая программа, КЦП – краевая целевая программа

Результаты, приведенные в таблице 5.5, систематизируют относительную эффективность программного управления и всех сопутствующих показателей по шести кластерам социально-экономического развития. Установлены следующие особенности.

Региональным законодательством в период 2012-2013 гг. утверждено финансирование 32 и 39 целевых программ на общую сумму 7286505,1 и 7975142,2 тыс. руб. соответственно, а фактическое исполнение составило 74,9%

и 79,5%. Оценивая уровень финансирования предгосударственных программ Пермского края, можно отметить ежегодный, стабильный, но невысокий уровень – 71,7% в 2012 г. и 68,9% в 2013 г. По итогам 2013 года в крае общий уровень финансирования снизился на 2,8% по сравнению с 2012 годом, что объясняется подготовительной ситуацией внедрения государственных программ.

Диапазон уровня финансирования варьируется в 2013 году от 0 - 85,4%, а в 2012 году от 0 - 99,5%. Самый низкий уровень финансирования сложился по следующим трем программам: ДЦП «Энергосбережение и повышения энергетической эффективности Пермского края на 2010-2020 годы» - 21,6 - 25,9%, ДЦП «Комплексный инвестиционный план модернизации города Чусового Пермского края на 2010-2015 годы» - 31,3 – 0%, ДЦП «Развитие и использование минерально-сырьевой базы Пермского края на 2012-2020 годы» - 17,1- 75%.

Это, в свою очередь, отразилось на состоянии кластеров и программном управлении в целом (рисунок 5.3).

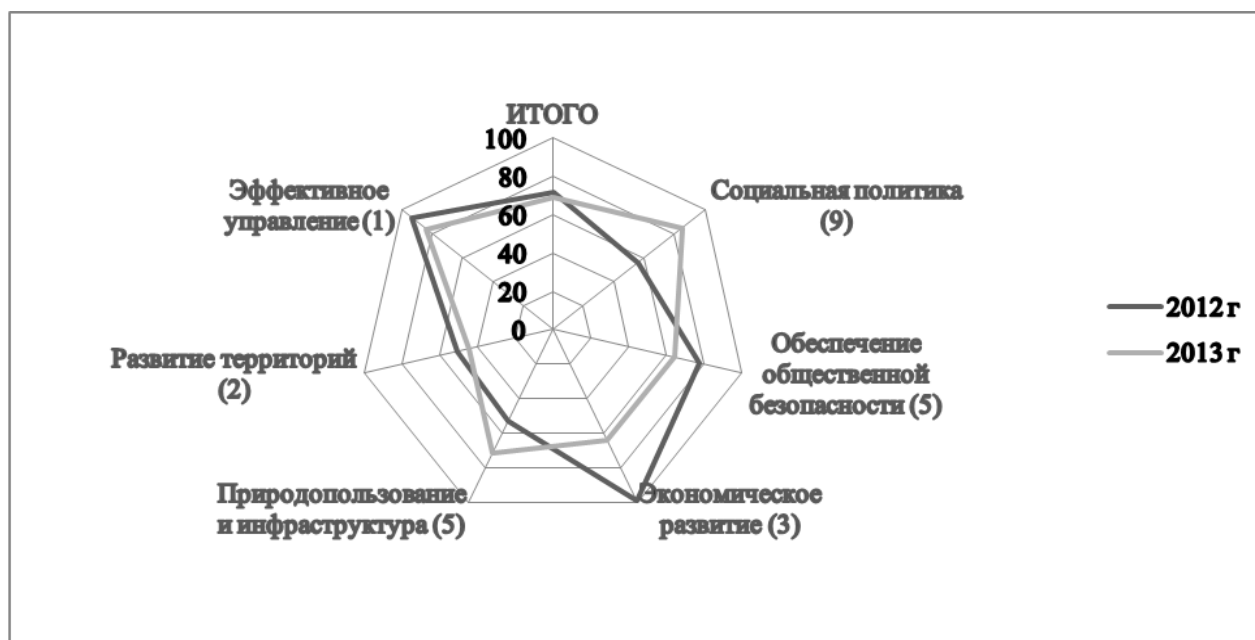


Рисунок 5.3 - Уровень финансирования предгосударственных программ 2012-2013 гг.

Невысокий уровень финансирования объясняется тем, что из шести кластеров наибольший уровень финансирования программ в период 2012 –

2013 гг. приходится на программы кластера: «Эффективное управление», а наименьшее финансирование произошло по кластерам: «Развитие территорий», «Природопользование и инфраструктура» и в 2013 году «Экономическое развитие».

Адаптиционно-функциональные модели для каждого функционального кластера представлены в Приложение Б.

Кластер «*Развитие территорий*»

На реализацию двух программ профинансировано 55,6% и 44,6% соответственно в 2012-2013 гг. Наименьшее освоение средств по ДЦП «Комплексный инвестиционный план модернизации города Чусового Пермского края на 2010-2015 годы» - 31,3%, при чем в 2013 году финансирование не осуществлялось вообще (0%). Но при этом интегральная результативность достигнута на 125% в 2012 году и 104,3% в 2013 году [213].

Кластер «*Природопользование и инфраструктура*»

На реализацию пяти программ профинансировано 52,9 и 71,5% соответственно. Существенно недофинансированы ДЦП «Энергосбережение и повышения энергетической эффективности Пермского края на 2010-2020 годы» - 21,6/25,9% и ДЦП «Развитие и использование минерально-сырьевой базы Пермского края на 2012-2020 годы» - 17,1/75%, однако интегральная результативность варьируется от 128 до 88%. Высокий уровень результативности наблюдается и по ДЦП «Охрана и воспроизводство объектов животного мира, отнесенных к охотничьим ресурсам, и среды их обитания в Пермском крае на 2012-2016 годы» - 93,3/449,8%.

Таким образом, при нулевом и минимальном финансировании программ наблюдается высокий уровень интегральной результативности, что свидетельствует о необъективном проведении мониторинга, либо существенном завышении программных расходов при их планировании. Кроме того, следует отметить, что отсутствуют программы, которые полностью финансированы, но результативность оставляет желать лучшее.

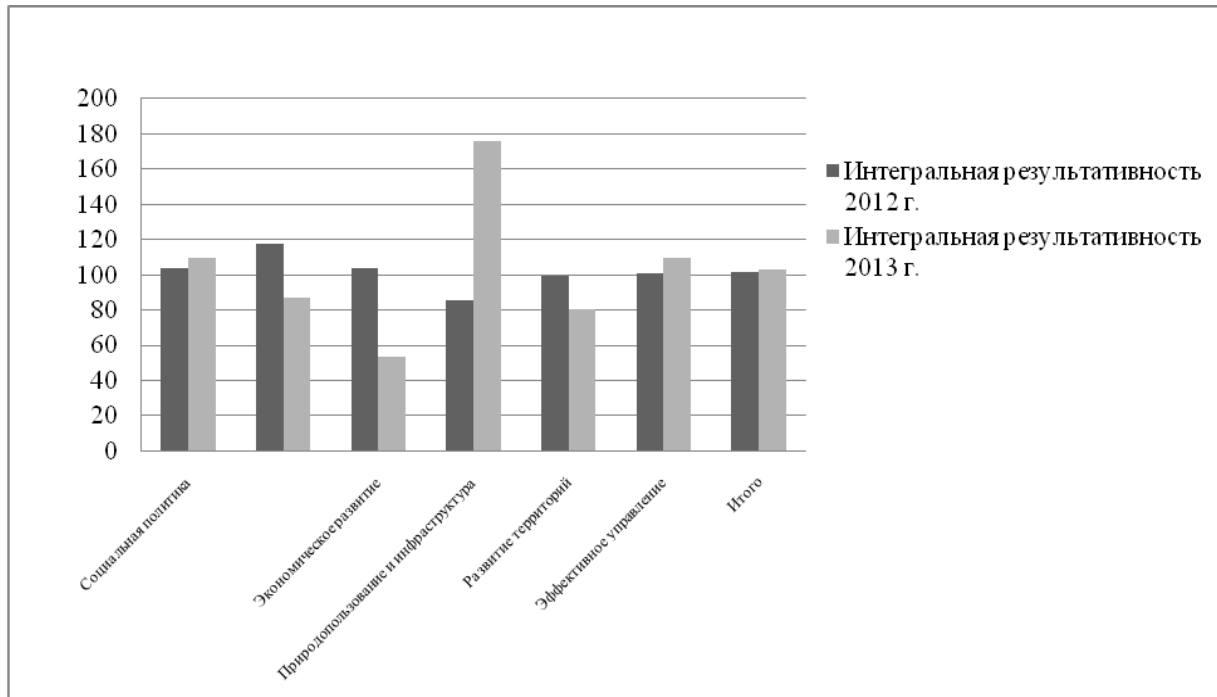


Рисунок 5.4 - Интегральная эффективность предгосударственных программ 2012-2013 гг.

Из вышесказанного следует заметить, что финансирование ряда ДЦП с низким уровнем финансирования осуществлялся за счет средств регионального фонда софинансирования расходов (РФСР), что указывает на низкую эффективность использования средств фонда при применении программно-целевого метода планирования и исполнения бюджета. Кроме того, одной из причин низкого уровня финансирования можно назвать межведомственное взаимодействие, которое усложняет процесс работы с программами.

Как видно из рисунков 5.4 - 5.6 интегральная результативность в исследуемый период 2012-2013 гг. превышает 100% и составляет 101,7% и 102,7% соответственно, но при этом можно установить следующие взаимоувязки по большинству кластеров: хаотичность интегральной результативности во времени, то есть обратная зависимость одних и тех же показателей во времени; чем меньше уровень финансирования программы, тем выше показатели интегральной результативности.

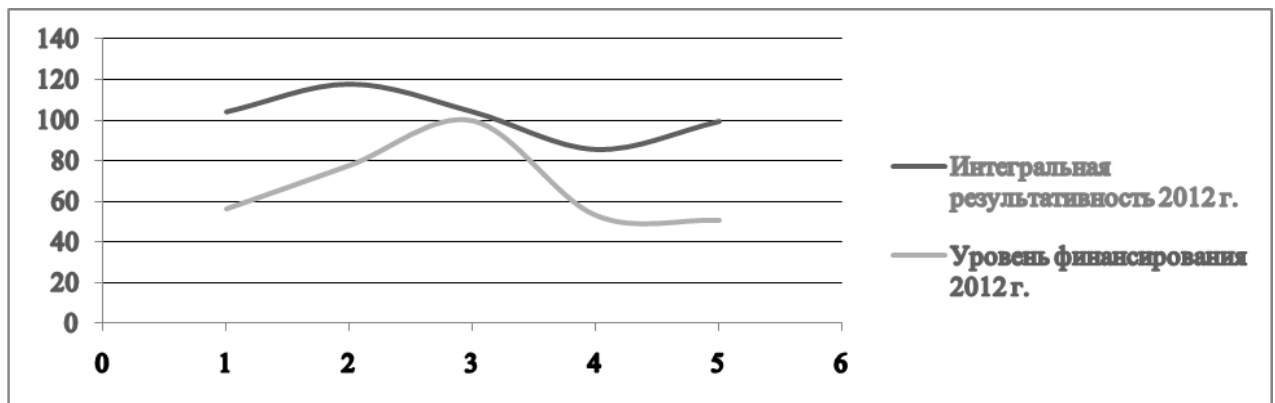


Рисунок 5.5 - Взаимосвязь уровня финансирования и интегральной результативности программ в 2012 г.

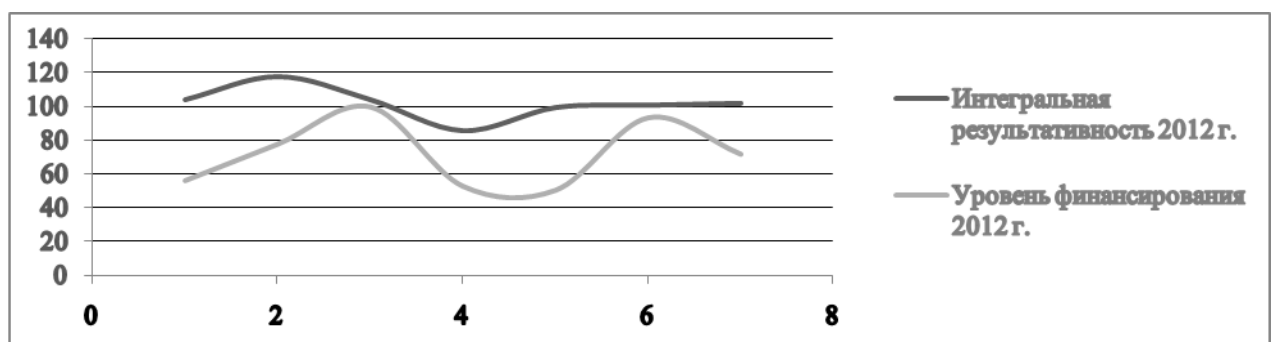


Рисунок 5.6 - Взаимосвязь уровня финансирования и интегральной результативности программ в 2013 г.

Согласно полученным результатам, показатель эффективности программного управления (Эт) за период 2012-2013 гг. находится на стабильно высоком уровне 181,5% -150,8%, без существенных скачков и падений по всем исследуемым кластерам, за исключением кластера «Эффективное управление». Однако в 2012 году эффективность управления программами (Эт) пяти кластеров выше по сравнению с 2013 г., и данный показатель варьируется от 104,4% для кластера «Экономическое развитие» (2013г. 83,3%) до 286,7% «Природопользование и инфраструктура» (2013 г. 245,6%).

Как видно из рисунков 5.7 - 5.8 наблюдается тесная взаимосвязь показателей: эффективность, уровень финансирования и интегральная результативность программы, но в период 2012-2013 гг. степень влияния их друг на друга отличается.

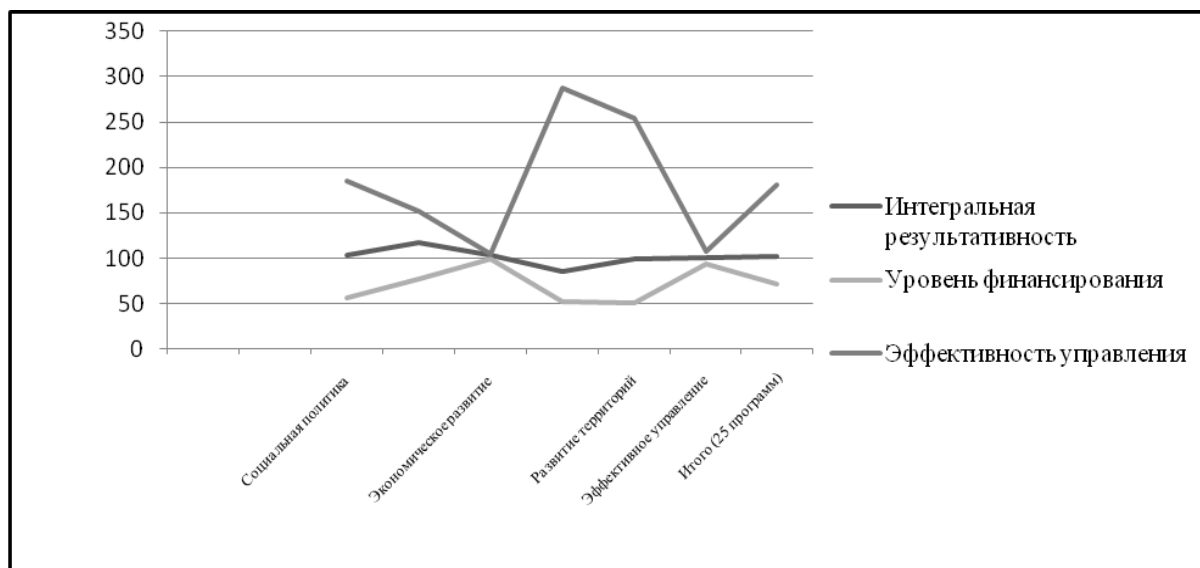


Рисунок 5.7 - Взаимосвязь уровня финансирования, интегральной результативности и эффективности управления предгосударственными программами в 2012 году

Обратная зависимость показателей эффективности управления от уровня финансирования в 2012 году координально меняется на прямую зависимость всех трех показателей в 2013 году, т.е. чем больше уровень финансирования программы, тем выше результативность и эффективность, за исключением кластера «Эффективное управление», где достаточное финансирование отразилось только на результативности, но эффективность исполнения низкая.

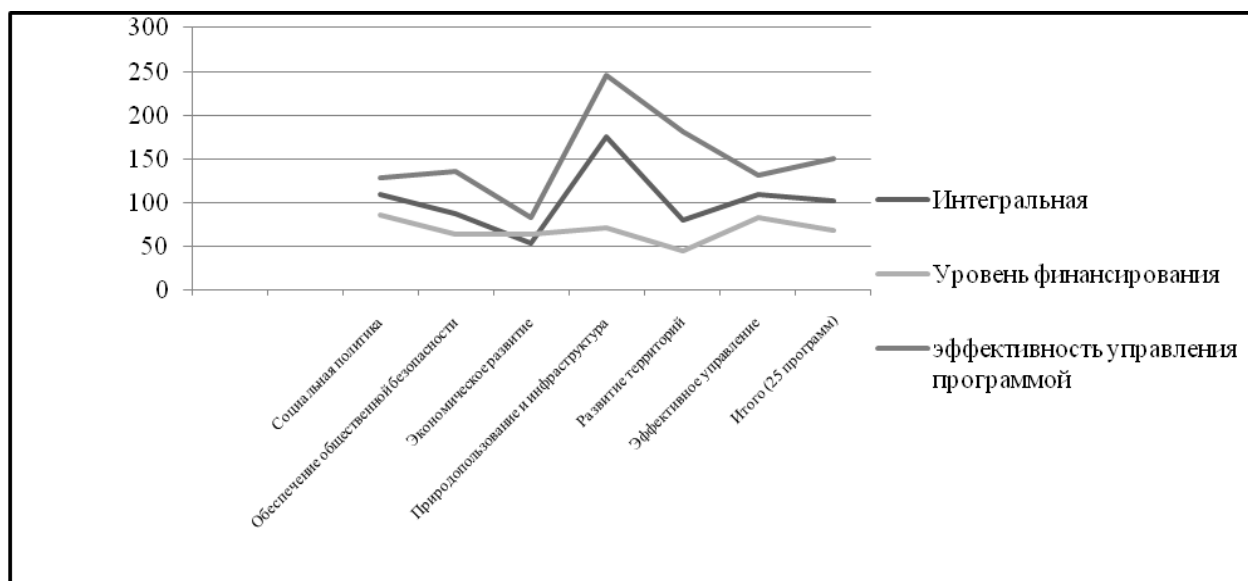


Рисунок 5.8 - Взаимосвязь уровня финансирования, интегральной результативности и эффективности управления предгосударственными программами в 2013 году

В-пятых, завершающим этапом является определения общего уровня эффективности программного управления предгосударственными программами с учетом установленных критериев (таблица 5.6).

Таблица 5.6 - Шкала оценки эффективности программного управления предгосударственными программами

№	Тип влияния	Уровень эффективности	Значение Эт
1	Высокоэффективный	высокий	более 100%
2	Эффективный	запланированный	80% - 100%
3	Слабоэффективный	средний	50% - 80%
4	Неэффективный	низкий	менее 50%

Проведенная оценка безопасности программно-целевого управления для СЭС Пермского региона за исследуемый период 2012-2013 гг. показала высокий уровень эффективности исполнения предгосударственных программ в 68% случаях; в 20% случаях и 12% соответственно, запланированный уровень эффективности; в 4% случаях и 12% соответственно, слабоэффективный, и в 8% случаях - неэффективный. В целом, данные факты свидетельствуют о *достаточной эффективности управления* предгосударственными программами, однако основные причины неэффективного освоения средств носят субъективный характер: - несвоевременное проведение конкурсов, отсутствие заявок на финансирование от МСУ; - сокращение лимитов бюджетных обязательств; - отсутствие НПА о порядке использования бюджетных средств и др.

Все анализируемые программы, в широком смысле, можно отнести к социальным, поскольку конечным потребителем выступает население. В этой связи, для более полной оценки эффективности управления предгосударственными программами необходимо оценить и социальную эффективность программ (рисунок 5.9).

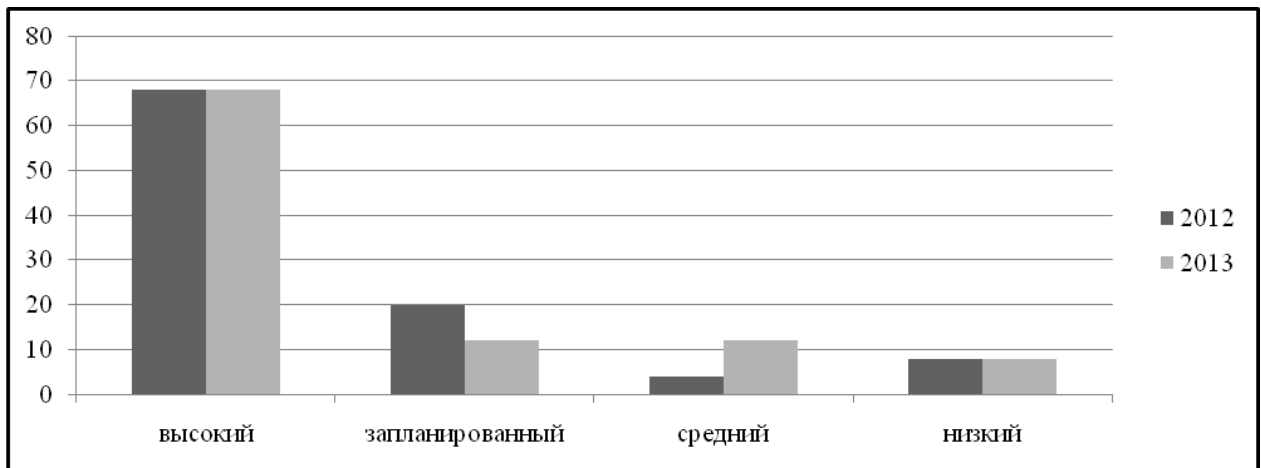


Рис.5.9 Уровень эффективности управления предгосударственными программами 2012-2013 гг.

Одной из важных задач при оценке безопасности программного СЭС региона является оценка социальной эффективности, которая связана с определением конечного социального эффекта для общества в целом или определенной части населения, полученного в результате реализации предгосударственных программ. Для этого необходимо наличие совокупности качественных и количественных показателей, отражающих выполнение функций или задач, а также характеризующих запланированные социальные результаты. Отсутствие необходимых показателей требует исследования и выбора критериев, на основе которых необходимо оценивать социальную эффективность использования государственных средств на реализацию программ.

По мнению И.П. Денисовой и С.Н. Рукиной, существующий опыт показывает, что чаще используются относительные показатели для такого рода оценки, например, число школ, вернувшихся к функционированию с помощью реконструкции здания, количество учреждений здравоохранения, получивших лицензию. В качестве показателей социальной результативности можно использовать степень удовлетворенности потребителей услугой, оказанной учреждением. Динамика этих показателей за период реализации программ

служит основанием для определения социального эффекта использования государственных средств [114].

Кроме того, надо учитывать, что социальный эффект не всегда связан с реализацией государственных программ, поскольку он может быть получен в результате влияния внешних факторов, степень и характер воздействия которых нередко бывает трудно определить. Например, снижение уровня преступности в регионе может быть результатом профилактических мероприятий, осуществляемых Министерством здравоохранения региона, но могут оказывать влияние внешние факторы, такие как рост благосостояния населения и улучшение политической ситуации [63].

Следует подчеркнуть, что определение социальной эффективности является не только одной из главных задач СЭС региона, но и должно быть составной частью агрегированной оценки эффективности программно-целевого управления региона.

Таким образом, методической основой мониторинга социальной эффективности реализации предгосударственных программ является оценка влияния программ на динамику социально-экономического развития региона. В частности, оценка социальной эффективности базируется на степени влияния программ на показатели: а) социально-экономического развития; б) повышения уровня качества жизни; в) инвестиционного потенциала территории в целом.

Сложность и противоречивость используемых показателей социальной эффективности обязывает проводить агрегированную оценку частных показателей социальной эффективности (таблица 5.7).

Таблица 5.7 - Агрегированная оценка социальной эффективности предгосударственных программ за 2012-2013 гг.

Интегральный показатель критериальных групп	Частные показатели	2012 г.	2013 г.	Отн. изм., %
<i>Состояние</i>	валовой региональный продукт	100,7	103,7	+ 3

<i>социально-экономической системы региона (социально-экономический потенциал)</i>	внешнеторговый оборот, долл. США	3353, 3	2821,0	-15,9
	реальные располагаемые денежные доходы населения, %	100,2	102,2	+1,99
	уровень безработицы, % к активному населению	1,55	1,49	-3,87
<i>Качество жизни населения (человеческий потенциал)</i>	денежные доходы населения – оплата труда, млн. руб.	243389,8	260250,8	+6,9
	естественный прирост, на 1000 населения, промилле	0,6	0,8	+33,3
	величина прожиточного минимума, руб.	6693	7198, 8	+7,6
	ввод общей площади жилья, тыс. кв. м	825,4	1 004,1	+21,7
	объем платных услуг населению, млн. руб.	112432, 2	124279,1	+10,5
	среднедушевые доходы населения;	22905,9	25729, 5	+12,3
	доля малоимущего населения;	12,6	11,6	-7,9
	уровень преступности на 10 тыс. чел.	244,4	214,88	-12,07
<i>Инвестиционный потенциал</i>	инвестиции в основной капитал по полному кругу предприятий, млн. руб.	158 314,4	188 714	+19,2
	бюджетные инвестиции в основной капитал из бюджета субъекта РФ, тыс. руб.	3887224	6030087	+55,1
	индекс физического объема инвестиций в основной капитал (в % к прошедшему году)	109,4	121,1	+10,7
	инвестиции в основной капитал за счет собственных средств по крупным и средним предприятиям, тыс. руб.	75932753	104110197	+37,1

Результаты агрегированной оценки социальной эффективности предгосударственных программ демонстрируют противоречивые тенденции, а именно:

- согласно результатам относительных изменений, незначительный рост одних показателей и существенное падение других (внешнеторговый оборот на

15,9%) характеризуют низкоэффективное состояние социально-экономической системы;

- высокоэффективный уровень демонстрирует интегральный показатель группы «качество жизни», поскольку все основные показатели испытывают тенденции роста. Особенно значимы: естественный прирост, ввод общей площади жилья, среднедушевые доходы населения и уровень преступности;

- значение интегрального показателя группы «инвестиционный потенциал» определено на уровне средней эффективности.

Агрегированную оценку социальной эффективности предгосударственных программ за 2012-2013 гг. в целом можно характеризовать как *среднеэффективную*, но с определенными проблемами в СЭС.

В п.1.3 проанализированы различные подходы к оценке эффективности программно-целевого управления социально-экономической системой региона. В связи с этим, на наш взгляд, результирующим индикатором оценки платформы безопасности программно-целевого управления СЭС в текущий период времени (2013-2014 гг.) должна выступать добавленная стоимость программ в стоимости ВРП. ВРП – главный показатель развития социально-экономической системы региона, признанный и используемый при оценке исследователями во многих странах мира. ВРП представляет собой один из важнейших макроэкономических показателей, выражающий исчисленную в рыночных ценах совокупную стоимость конечного продукта, созданного в течение финансового года внутри региона с использованием факторов производства [305].

Разработка метода оценки добавленной стоимости программ в стоимости ВРП в разрезе кластерной градации позволит:

- сформировать агрегированный социально-экономический индикатор программно-целевого управления;
- на основе расчета данного параметра регулярно проводить мониторинг состояния программно-целевого управления и принимать корректирующие решения;

- проводить сопоставления программно-целевого управления с другими регионами-аналогами;
- определять кластерную структуру экономики и прогнозировать структурные сдвиги и тенденции;
- решать проблемы сопоставимости данных на муниципальном и поселенческом уровнях, что позволит нивелировать разрывы при анализе между информацией на разных уровнях [152];
- дать органам управления, обществу, бизнесу точную информацию о качестве программно-целевого управления для принятия решений об участии в действующих или новых программах.

Автором предложен метод подсчета добавленной стоимости государственных программ в стоимости ВРП в разрезе кластерной градации, представленный следующей формулой:

$$K_{\text{дсп}} = \sum_{i=1}^n \text{ВРП} * \frac{K_{\text{фпрк}}}{K_{\text{фпр}}}, \quad (5.7)$$

где:

$K_{\text{фпрк}}$ – объем финансирования государственной программы кластера;

$K_{\text{фпр}}$ – общий уровень финансирования государственных программ на территории, где реализуется программа.

Предложенный метод основан на официальных статистических данных, находящихся в открытом доступе, что повышает объективность и простоту расчетов. В результате исследования были получены расчетные таблицы для каждого кластера программно-целевого управления (таблица 5.8).

Данный подход основан на распределительном методе подсчета ВРП и является модификацией метода Кендрика-Джейкокса, основанного на гипотезе неизменности структуры добавленной стоимости территории региона. Эффективность метода была доказана А. Нейми, который показал, что погрешность метода составляет около 5% для 70% выборки [31, 37].

Таблица 5.8 - Добавленная стоимость кластеров программно-целевого управления в стоимости ВРП (923,4 млрд. руб.), 2014 г.

Программный кластер	Состав государственных программ	Объем финансирования (млн.руб.)	Уровень фактического финансирования (%)	ДСКПЦУ в стоимости ВРП (млрд.руб) 60,1
Общий уровень финансирования государственных программ региона		103 599,0	80,2	916,389
Общественная безопасность	1.Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения Пермского края	1 336,2	66,2	11,909
	Итого:	1336,2	66,2	11,909
Природопользование и инфраструктура	1.Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края	1 407,5	28,2	12,545
	2. Развитие транспортной системы	6 742,8	90,6	60,10
	3. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Пермского края	93,6	99,6	0,834
	4. Воспроизводство и использование природных ресурсов	869,9	90,4	7,753
	Итого:	9113,8	77,2	81,232
Социальная политика	1.Развитие образования и науки	28 437,6	98,8	253,47
	2.Развитие здравоохранения	23 541,8	98,0	209,83
	3.Социальная поддержка граждан	9 412,9	93,5	83,90
	4.Семья и дети	9 888,9	85,3	88,142
	5.Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края	86,8	98,5	0,773
	6.Развитие физической культуры и спорта	1 790,3	94,5	15,96
	7.Культура Пермского края	2 155,4	81,5	19,21
	8.Развитие туризма	12,2	99,4	0,564
	Итого:	331264,3	93,7	671,85
Территориальное развитие	1.Региональная политика и развитие территорий	1 605,3	73,7	14,308

	Итого:	1605,3	73,7	14,308
Экономическая политика	1. Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельхозпродукции	3 424,3	90,4	30,52
	2. Экономическое развитие и инновационная экономика	409,3	62,7	3,648
	3. Содействие занятости населения	1 499,8	99,8	13,37
	Итого:	5333,4	84,3	47,54
Эффективное управление	1. Управление земельными ресурсами и имуществом Пермского края	149,6	90,0	1,333
	2. Совершенствование государственного управления	19,6	69,9	0,174
	3. Управление государственными финансами и государственным долгом	9 877,9	98,5	88,04
	Итого:	10047,1	86,1	89,55

Таким образом, комплексная оценка платформы безопасности программно-целевого управления Пермского региона позволила дать оценку с позиции экономической и социальной эффективности предшествующих целевых программ (предгосударственные программы) государственным программам 2014 года, определить добавленную стоимость государственных программ в стоимости ВРП и обобщить следующие следствия:

- процесс оценки платформы безопасности программно-целевого управления СЭС региона для текущего периода необходимо сопоставлять с результатами оценки эффективности исполнения программного управления предыдущего периода для выявления основных тенденций и проблем;

- оценку экономической эффективности программно-целевого управления необходимо осуществлять с учетом поставленных задач и целей программ, достижение которых определяется результативностью целевых показателей;

- поскольку значительная часть программ имеет социальную значимость для региона, обязательна оценка социальной эффективности, которая не

представлена универсальными методами в научных трудах отечественных и зарубежных ученых, что затрудняет данную оценку;

– результирующим индикатором оценки платформы безопасности текущего программно-целевого управления социально-экономической системой региона должна выступать добавленная стоимость текущих государственных программ в стоимости ВРП.

5.3. Прогнозные сценарии реализации государственных программ на основе оценки бюджетно-программных рисков

Для представления полной картины реализации предгосударственных программ в Пермском крае за период 2012-2013 гг. целесообразнее исследовать всю сферу безопасности и те условия, в которые были погружены программы в процессе их реализации.

В обстановке постоянной трансформации социально-экономических процессов механизм принятия управленческих решений органами власти осуществляется в условиях неопределенности достижения планируемых результатов программ, а это требует применения новых, более эффективных инструментов управления. В этой связи бюджетный менеджмент следует рассматривать с учетом бюджетно-программных рисков, без оценки которых невозможно эффективное планирование программных процессов социально-экономической системы региона [132].

Процесс управления бюджетно-программными рисками обладает специфическими чертами, тем не менее он всецело подпадает под действие общей теории риска и включает в себя следующие этапы: идентификация, оценка, управление. Экономическая природа бюджетно-программного риска также проявляется через важнейшие принципы: вероятность наступления неблагоприятных событий в условиях неопределенности.

В первую очередь требуется теоретическая и методологическая идентификация, а также тщательный отбор и анализ бюджетно-программных

рисков, характерных для предгосударственных (государственных) программ социально-экономической системы Пермского края.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации и экономической литературе единого определения понятия «бюджетно-программный риск» не существует. Понятие риска применительно к бюджетной системе чаще всего встречается при исследовании понятий бюджетной устойчивости и сбалансированности. Изучению данной проблемы посвящены работы многих учёных, как: Р. Ахметова, С. Г. Аюповой, А. Баранникова, И. П. Грудинова, Т. Дорониной, И. Дрожжиной, М. Калинчикова, Т. Ковалевой, О. Лебедевой, Ш. Лозовского, А. Никифоровой, С. Подобряева, Н. Перко, Г. Поляка, Б. Райзберга, Е. Стародубцевой, А. Улюкаева, Н. Яшиной и др. [73, 261, 111]

Изучению проблем риска, применительно к целевым программам посвящены труды: А.П. Альгина, М.Э. Буяновой, А.Г. Гранберга, Д.А. Лапченко и др. [60, 93, 112, 164].

Широкий круг научных подходов относительно устойчивости бюджетных систем, их сбалансированности и эффективности программного бюджета порождает различные подходы и к понятию бюджетно-программного риска. Большинство ученых под бюджетно-программным риском понимают риск недофинансирования или несовпадения факта с планом исполнения бюджетных программ.

В современной теории управления системами, можно выделить несколько научных подходов к определению сущности бюджетно-программного риска, которые выражены в концептуальных взглядах как отечественных, так и зарубежных ученых.

Представители *функционального подхода* рассматривают бюджетно-программный риск как некую функциональную единицу управления, выраженную вероятностью недополучения денежных средств из бюджета любого уровня, а, следовательно, риска недофинансирования, взаимодействующую с внешней

средой, свойства которой обусловлены характером функциональных возможностей субъектов управления [151].

Сторонники *структурного подхода* определяют бюджетно-программный риск как вероятность действий, направленных на достижение определенной цели, что сопряжено с угрозой опасности и потерь, связанных с проявлением отношений между системообразующими программными элементами и бюджетной системой.

Казуальный подход воспринимает бюджетно-программные риски как сложные видоизменяющиеся явления, а единство процессов принятия потерь бюджета от реализации программ и необходимость использования элементов предпринимательства обеспечивает устойчивость бюджета и социально-экономической системы региона в целом [154].

В настоящее время существует множество классификаций бюджетно-программных рисков. Эффективность определения и учета бюджетно-программных рисков во многом зависит от сложности бюджетного и программного процессов, представлений факторов неопределенности, многообразие которых определяется четким представлением классификации бюджетно-программных рисков, которая позволит структурировать риски, осуществлять их выбор и определять последовательность управленческих решений по предотвращению и устранению причин на основе тщательной оценки рисков.

Синтезируя концептуальные количественные и качественные подходы к сущности бюджетно-программных рисков, необходимо сконцентрироваться на теории и эмпиризме возможных видов рисков бюджетных программ Пермского края. Предложенная классификация была уточнена и дополнена автором новыми составляющими, которые позволяют получить более полное представление о сущности бюджетно-программных рисков (таблица 5.9).

Таблица 5.9 - Классификация форм бюджетно-программных рисков на основе синтеза концептуальных подходов

Признаки	Виды риска	Содержание риска
<i>Неопределенность</i>	Чистый (статистический)	вероятность наступления неблагоприятных последствий для программного бюджета
	Спекулятивный (динамический)	вероятность наступления неблагоприятных, нейтральных и благоприятных последствий
<i>Охват воздействия</i>	Внешний	риски, возникающие за пределами бюджетной системы региона (политические, природные, экологические и т.п.)
	Внутренний	риск, возникающий в рамках бюджетной системы региона (неэффективное управление, локальные события в регионе)
<i>Время возникновения</i>	Текущий	риск, действующий в текущем бюджетном цикле программного бюджета
	Прошлый	риск, который уже был идентифицирован ранее и не был устранен
	Прогнозный	риск, который начнет действие при осуществлении будущих стадий бюджетного процесса программного бюджета
<i>Характер воздействия</i>	Общий	риск, свойственный всем субъектам, независимо от их географического расположения, отраслевой структуры региона и других факторов
	Специфический	риск, свойственный отдельным субъектам в зависимости от географического расположения, экономической специализации региона и других факторов
<i>Форма участия в бюджете</i>	Положительный	риск, возникающий при формировании и исполнении доходных бюджетных потоков
	Отрицательный	риск, возникающий при формировании и исполнении расходных бюджетных потоков
<i>Уровень бюджетной системы</i>	Федеральный	риск, возникающий при формировании и исполнении программного федерального бюджета РФ
	Региональный	риск, возникающий при формировании и исполнении регионального программного бюджета
	Муниципальный	риск, возникающий при формировании и исполнении программного местного бюджета
<i>Стадии бюджетного процесса</i>	Предварительный	риск на стадии составления проекта программного бюджета
	Законодательный	риск на стадии рассмотрения и утверждения программного бюджета
	Оперативный	риск на стадии исполнения программного бюджета
	Последующий	риск на стадии составления отчетности об исполнении программного бюджета

<i>Важность результата</i>	Основной	риск, влекущий значительные финансовые диспропорции (дефицит программного бюджета, неплатежи по отдельной программе и др.)
	Второстепенный	риск, оказывающий незначительное воздействие
<i>Объективность</i>	Объективный	предопределяет риск, приводящий к нежелательным последствиям для программного бюджета в результате независимых от человеческого сознания процессов, явлений
	Субъективный	предопределяет риск, приводящий к нежелательным последствиям для программного бюджета в результате осознанной деятельности субъектов (низкий кадровый потенциал, коррупция и т.п.)
<i>Уровень управляемости</i>	Абсолютно управляемый	риск, который может быть максимально минимизирован органами управления
	Управляемый	риск, который частично можно минимизировать, диверсифицировать
	Неуправляемый	риск, который невозможно минимизировать со стороны органов управления
<i>Вероятность наступления</i>	Допустимый	низкая вероятность события, ниже математического ожидания
	Приемлемый	вероятность события равна математическому ожиданию
	Критический	высокая вероятность события, выше математического ожидания
	Катастрофический	низкая вероятность со значительными убытками
<i>Структура</i>	Инвариантный	риск, возникающий под воздействием одного фактора
	Вариативный	риск, возникающий под воздействием нескольких факторов

Соглашаясь с вышеизложенными позициями диссертанта, дополним, что **бюджетно-программный риск**, по нашему мнению, можно трактовать как в узком, так и широком понимании. В узком смысле - это вероятность возникновения потерь в программных бюджетах различных уровней. В широком понимании – это недофинансирование вследствие возникновения дефицита программного бюджета и неисполнения его в полном объеме, что влечет за собой снижение уровня качества жизни населения.

При оценке бюджетно-программного риска используется математический аппарат и среди наиболее распространенных, является концептуальный подход теории вероятностей. Вероятность наступления неблагоприятного события и случайный ущерб относятся к математической модели, они малоизвестны, их

можно оценивать по результатам наблюдений. В вероятностной модели оценка возможности наступления нежелательного события сводится к вычислению вероятности от 0 до 1. Возможная величина ущерба, связанного с риском, описывается функцией распределения:

$$F(x) = P(X < x), \quad (5.8)$$

где:

x – действительное число;

$P(X < x)$ – вероятность случайного события ($X < x$).

С целью оценки случайной величины (величины ущерба) рассматривают различные ее характеристики:

- математическое ожидание $M(x)$;
- медиана $m(x)$;
- дисперсия (σ^2) ;
- среднее квадратическое отклонение σ ;
- коэффициенты вариации;
- коэффициенты корреляции и др.

Вероятность бюджетно-программного риска проявляется в возможности его возникновения, а уровень вероятности определяется совокупностью факторов, воздействующих на процесс реализации программ и бюджетный процесс в целом. В зависимости от вероятности наступления, считаем целесообразным группировать риски на: допустимый (0-30%), приемлемый (30-60%), критический (60-80%) и катастрофический (более 80%). Критерии такого деления весьма условны, в зависимости от цели и условий оценки риска.

Кроме того, существенной характеристикой бюджетно-программного риска следует считать и его спекулятивность, заключающуюся в том, что отклонения от планируемой суммы могут быть в сторону, как уменьшения, так и увеличения результатов исполнения программного бюджета относительно плановых показателей. Чем сложнее программно-бюджетный процесс, тем

большее значение приобретает фактор неопределенности, в зависимости от которого риски можно разделить на чистые и спекулятивные (исполнение программы в размере 20% от плановых показателей является примером чистого риска, а 125% - спекулятивного).

На практике доказано, что на уровень бюджетно-программного риска оказывают влияние многочисленные факторы, как внешние, так и внутренние. Внешние факторы – это факторы, которые не зависят от действий органов власти и субъектов бюджетно-программного процесса (макроэкономическая ситуация; географическое положение; степень включенности в систему глобальных товарных, информационных и финансовых потоков; межнациональные отношения и др.). Внутренние факторы – это, прежде всего, ресурсы и потенциал, на базе которых территория определяет стратегию развития и реагирует на изменения внешних факторов (природно-ресурсный потенциал; демографическая ситуация и человеческий потенциал; плотность и система расселения населения; инфраструктура; кластерная структура экономики; уровень квалификации государственных служащих; коррупция и др.). Этот список факторов может быть существенно дополнен.

Утверждение центральной предельной теоремы теории вероятностей, что «поскольку величина ущерба зависит от многих факторов, то она имеет нормальное распределение», не всегда верно [52]. Всё зависит от способа взаимодействия факторов. Если факторы действуют аддитивно, вызванные ими эффекты складываются, то действительно есть основания при оценке риска использовать нормальное распределение Гаусса. Если же факторы оказывают мультипликативное действие, то вызванные ими эффекты перемножаются. Поэтому, на наш взгляд, необходимо применять вариативный подход при выборе наиболее обоснованного метода оценки бюджетно-программного риска (таблица 6.0).

Таблица 6.0 - Методы оценки бюджетных рисков

<i>Уровень риска</i>	<i>Методы оценки</i>
допустимый	расчетно-аналитические методы
приемлемый	статистические методы
критический, катастрофический	метод экспертных оценок, метод аналогов, комбинированный

Далее на примере Пермского края оценим бюджетно-программные риски на основе предложенной автором методики, представленной следующим алгоритмом:

Во-первых, с 2014 г. осуществляется исполнение программного бюджета, которое представлено 22 государственными программами Пермского края, и на основании выделенных ранее критериев эффективности автором была осуществлена кластеризация программного бюджета на период 2014-2016 гг. (см. п. 4.1). Выделены основных шесть кластеров: территориальное развитие, социальная политика, экономическая политика, природопользование и инфраструктура, общественная безопасность и эффективное управление.²⁸

Во-вторых, были определены наиболее весомые результативные индикаторы, характеризующие качественно-количественные целевые показатели государственных программ, отражающие изменение ситуации и достижение заявленной цели ее реализации, согласно Постановлению Правительства Пермского края «О разработке, формировании и реализации государственных программ». Всего было выделено 198 целевых показателей.

В-третьих, для оценки эффективности и зависимости программ от объемов финансирования воспользуемся методом корреляционно-регрессионного анализа. Определим будущую эффективность реализуемых государственных программ за 2014 – 2016 гг. в Пермском крае с помощью

²⁸ О бюджете Пермского края на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. Аналитическая записка к проекту закона Пермского края [Электронный ресурс]. Доступ из правовой системы «КонсультантПлюс»

коэффициента ранговой корреляции Кендалла, который показывает силу линейной корреляционной зависимости между ранжированными элементами, при условии, что первым признаком для всех показателей являются расходы консолидированного бюджета Пермского края на кластерные программные направления, а вторым признаком - результативные показатели государственных программ (5.9):

$$\tau = \frac{2(P(p) - P(q))}{n(n-1)}, \quad (5.9)$$

где:

$P(p)$ – число совпадений по второму признаку;

$P(q)$ – число инверсий по второму признаку;

n – объем выборки.

В-четвертых, определим среднее значение коэффициентов ранговой корреляции Кендалла по каждой государственной программе и по кластеру в целом (таблица 6.1).

Таблица 6.1 - Значения расходов консолидированного бюджета (млн. руб.) и коэффициентов ранговой корреляции Кендалла

№ п/п	Программные кластеры бюджета	2014	2015	2016	τ
1	Социальная политика	77 408,7	75 724,1	74 482,2	0,67
1.1	Государственная программа «Развитие здравоохранения»	21 607,0	21 915,5	21 117,5	0,33
1.2	Государственная программа «Развитие образования и науки»	27 997,7	28 276,7	28 708,2	0,79
1.3	Государственная программа «Социальная поддержка граждан Пермского края»	8 027,4	8 152,0	8 339,6	0,86
1.4	Государственная программа «Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края»	58,1	48,9	44,8	1
1.5	Государственная программа «Семья и дети Пермского края»	8 768,4	9 105,5	8 338,1	0,37
1.6	Государственная программа «Культура Пермского края»	3 777,9	2 767,2	3 027,9	0,33
1.7	Государственная программа «Развитие физической культуры и спорта»	2 078,3	1 586,4	967,6	1
2	Территориальное развитие	2 444,9	2 316,7	2 591,5	0,32
2.1	Государственная программа «Региональная	2 438,0	2 373,3	2 635,6	0,32

	политика и развитие территорий»				
3	Экономическая политика	4 168,0	4 123,5	4 565,9	0,42
3.1	Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика»	258,6	259,2	232,2	0,33
3.2	Государственная программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельхозпродукции»	2 485,6	2 410,9	2 830,1	0,29
3.3	Государственная программа «Содействие занятости населения»	595,4	601,0	608,8	0,64
4	Природопользование и инфраструктура	11 666,8	11 490,6	12 296,2	0,73
4.1	Государственная программа «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края»	1 678,3	1 227,2	215,0	0,89
4.2	Государственная программа «Развитие транспортной системы»	8 021,9	8 926,5	10 873,1	0,65
4.3	Энергосбережение и повышение энергетической эффективности	101,8	94,8	45,8	1
4.4	Воспроизводство и использование природных ресурсов	427,8	413,2	485,6	0,38
5	Общественная безопасность	2 026,2	1 351,3	1 259,2	0,7
5.1	Государственная программа «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения Пермского края»	2 029,3	1 254,6	1 230,5	0,7
6	Эффективное управление	10 482,6	11 333,2	12 578,2	0,66
6.1	Государственная программа «Управление земельными ресурсами и имуществом Пермского края»	179,5	79,4	79,5	0,55
6.2	Государственная программа «Совершенствование государственного управления»	50,5	22,0	21,9	0,43
6.3	Государственная программа «Управление государственными финансами и государственным долгом»	21 650,6	24993,0	27 335,6	1
	ИТОГО:	108 890,9	106 903,2	108 360,0	0,58

Приведенные в таблице 6.1. результаты систематизируют относительную эффективность бюджетных расходов на реализацию государственных программ по шести кластерам края. Можно установить следующую взаимосвязь: чем больше объем финансирования программы, тем сильнее зависимость эффективности программ от объема бюджетных ресурсов.

В-пятых, определяем, что коэффициент ранговой корреляции Кендалла для генеральной совокупности значим на уровне 5% для всех целевых показателей, следовательно, результативные показатели программ связаны с

расходами консолидированного бюджета следующей типологической связью (таблица 6.2).

Таблица 6.2 - Критерии оценки влияния финансирования на реализацию государственных программ

№	Тип влияния	Уровень риска	(τ)
1	Высокоэффективный	высокий	-1, - 0,7 и 0,7, 1
2	Умеренно эффективный	умеренный	-0,7, - 0,5 и -0,5, 0,7
3	Слабоэффективный	средний	-0,5 - 0,3 и -0,3, 0,5
4	Неэффективный	низкий	-0,3, 0 и 0, 0,3
5	Абсолютно неэффективный	безрисковый	0

Следовательно, на основании таблицы можно сделать вывод о том, что в зону высокого бюджетно-программного риска попадают два кластера «Природопользование и инфраструктура» и «Общественная безопасность», поскольку высокая зависимость эффективности исполнения от расходов консолидированного бюджета. В зону умеренного бюджетно-программного риска попали кластеры «Социальная политика» и «Эффективное управление», программы которых диверсифицированы по объемам финансирования. К зоне со средним риском отнесены «Экономическая политика» и «Территориальное развитие», где программы незначительны по объемам финансирования, но наблюдается увеличение бюджетных средств.

Таким образом, предложенная методика оценки бюджетно-программных рисков Пермского края на 2014-2016 гг. показала, что эффективность реализуемых государственных программ изначально запланирована умеренно-эффективная с умеренными рисками. Для достижения высокой эффективности, необходимо составлять более долгосрочные программы с последующим разделением их на среднесрочные подпрограммы.

Следуя гипотезе о том, что бюджетно-программный риск – это вид финансового риска, автор полагает, что к управлению такого рода рисками вполне применимы методы управления финансовыми рисками. Так, например, в последнее время в РФ стремительно набирает популярность метод стресс-

тестирования. Стресс-тестирование - это общий термин, объединяющий группу методов оценки воздействия на финансовое положение субъекта неблагоприятных событий, определяемых как «исключительные, но правдоподобные (возможные)» — *exceptional but plausible* [159].

На сегодняшний день за рубежом стресс-тестирование признано необходимым методом управления рисками. В рамках этого метода рассчитывается ряд вероятностных показателей, которые используются для оценки и анализа рисков. Для наиболее вероятных событий с «ожидаемым» риском применяются классические методы оценки (табл. 2). Далее оценивается *Value at Risk (VaR)* - стоимость, подверженная риску. Это величина потерь при умеренно неблагоприятном, то есть возможном в рамках нормальной конъюнктуры сегмента сценарии, именуется «неожиданным риском»²⁹. В свою очередь стресс-тестирование включает анализ чрезвычайных событий, которые характеризуются низкой вероятностью и высоким воздействием – *Low probability high impact (LPHI) events*. Эти события в силу катастрофических убытков не могут быть исключены из анализа, хотя очень сложно поддаются статистической оценке и прогнозированию. При анализе исключительных событий применяется специальный инструментарий – теория экстремальных значений *Extreme Value Theory (EVT)* [171].

По мнению С.Е. Шипицыной применение метода стресс-тестирования при управлении бюджетно-программными рисками региона более чем допустимо. Это поможет оценивать готовность органов региональной власти к различным кризисным ситуациям, выявлять слабые стороны, разрабатывать различные сценарии поведения программного бюджета. В силу существующей специфики и ограничения применения большинства традиционных методов управления рисками из теории риск-менеджмента при управлении бюджетно-

²⁹Первые концепция рисковой стоимости VaR стала использоваться Д. Везерстоуном, председателем совета директоров банка J.P. Morgan, который хотел каждый день в 16:15 получать отчет о максимальных потерях по всем позициям в банке. Этот отчет получил известность как «Отчет 415». В 1993 г. термин «Value at Risk» впервые появился в публичном документе, в докладе *Derivatives: practices and principles*, подготовленном J.P. Morgan В октябре 1994 г. банк J.P. Morgan опубликовал систему RiskMetrics™ и разместил в Интернете в открытом доступе ее подробное описание.

программными рисками субъектов РФ, метод стресс-тестирования может служить как дополнение к методам лимитирования и резервирования, которые Бюджетным Кодексом РФ встроены в бюджетный процесс [209].

Оценим бюджетно-программные риски на примере Пермского края методом стресс-тестирования, для этого рассчитаем *Value at Risk (VaR)*. Для программного бюджета основными рисками являются риски снижения доходной части бюджета, как основного источника финансирования, и, как следствие, риски снижения расходной части, превышение расходов над доходами (дефицит) выше нормативного значения (установленного законодательством) и низкое фактическое исполнение программного бюджета в полном объеме. Как показывают данные таблицы 6.2, эффективность исполнения доходной части значительно выше, чем расходной. Если в период 2009-2013 гг. доходная часть соответствовала высокой эффективности исполнения (98,9-103,9%), то эффективность расходной части можно определить как низкую (91- 76,5%).

Таблица 6.2 - Основные показатели структуры бюджета Пермского края за 2009 – 2016 гг., млрд. руб.

Годы	Доходы			Расходы			Дефицит/ профицит	
	план	факт	исполнен %	план	факт	исполнен %	план	факт
2009	63, 036	65, 514	103,9	83, 508	73, 824	88,4	-20, 473	-8, 309
2010	61, 361	62, 705	102,2	85, 368	65, 308	76,5	-24, 007	-2, 604
2011	77, 529	78, 695	101,5	88, 734	79, 869	90,0	-11, 205	-1, 174
2012	93, 928	90, 217	96,0	104, 503	93, 089	89,1	-10, 575	-2, 872
2013	89, 896	88, 897	98,9	105, 574	96, 050	91,0	-15, 678	-7, 153
2014	101, 002	-	-	113,714	-	-	-12,712	-
2015	99,674	-	-	113,49	-	-	-13,816	-
2016	107,047	-	-	121,960	-	-	-14,914	-

Наглядно соотношение планируемых и фактических показателей бюджета Пермского края показано на рисунке 6.0.

Кроме того, бюджет Пермского края на протяжении анализируемого периода планировался и прогнозировался с дефицитом. Наличие дефицита допускается бюджетным законодательством, но величина его не должна превышать нормативное значения - 15% утвержденного общего годового объема доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.³⁰

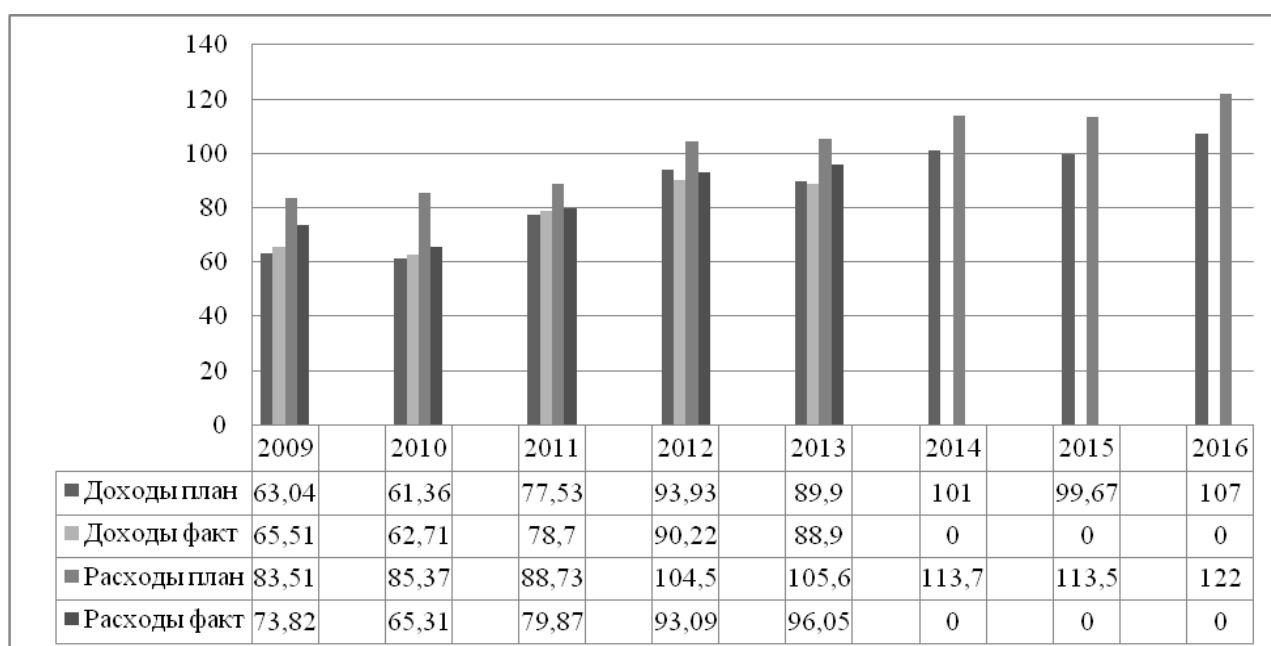


Рисунок 6.0 - Динамика показателей планирования и эффективности исполнения бюджета Пермского края за 2009-2016 гг. (млрд. руб.)

Однако сопоставление показателей планируемого и фактического размера дефицита выявили, что на стадии планирования величина дефицита в некоторые годы определялась по верхней планке нормативного значения: в 2009 г. – 31%, 2010 г. - 39% (таблица 6.2). Это можно объяснить рядом причин: во-первых, очевидно – влияние последствий финансового кризиса 2008 г., во – вторых, хуже складывается исполнение «бюджета развития», значительную

³⁰Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ. Консультат плюс.

долю в котором составляют целевые программы, в-третьих, снижается качество управления бюджетным процессом.

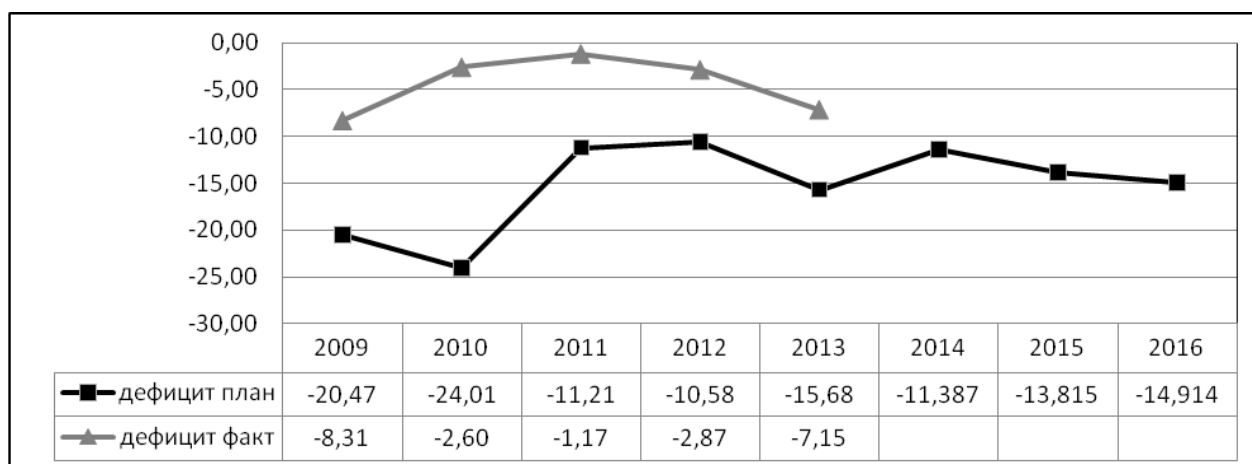


Рисунок 6.1 - Динамика планируемого и фактического дефицита бюджета Пермского края 2009 – 2016 гг. (млрд. руб.)

Как видно на рисунке 6.1, в процессе исполнения бюджета фактический размер дефицита сокращается по сравнению с планом. Это объясняется тем, что расчёт планируемых потребностей бюджетных ассигнований определяется с нарушением методики планирования и доминирования пессимистического сценария, как правило, при исполнении бюджета исключению подлежат расходы, предлагаемые без надлежащего оформления расходных обязательств.

Для оценки риска и расчета *Value at Risk (VaR)* в качестве вероятностного показателя примем размер дефицита бюджета Пермского края как производной переменной от доходов и расходов бюджета. *VaR* для бюджетного риска - это ожидаемый наибольший размер дефицита, который с заданной вероятностью может выдержать бюджет Пермского края.

Существуют несколько методов расчета *VaR*: дельта-нормальный метод (параметрический), метод исторического моделирования и метод Монте-Карло. Для апробирования воспользуемся параметрическим – подходом RiskMetrics. Показатель *VaR* рассчитывается по следующей формуле (6.0):

$$VaR = k \times \sigma \times PV \quad (6.0),$$

где:

k - коэффициент, соответствующий одному из доверительных интервалов (таблица 6.3);

PV – текущая стоимость финансового актива;

σ – стандартное отклонение.

**Таблица 6.3 - Квантили стандартного нормального распределения
(выборка)**

Доверительный интервал	0,8	0,9	0,95	0,975	0,99
Коэффициенты	0,841621	1,281552	1,644854	1,959964	2,326348

Основными компонентами для вычисления VaR являются временной интервал и доверительный уровень. Для целей наших расчетов рисковой стоимости временной период примем равным финансовому году (с 1 января по 31 декабря), а доверительный интервал для оценки финансового риска по методике RiskMetrics рекомендуется на уровне 95%.

Для расчёта рисковой стоимости дефицита бюджета на примере Пермского края вначале определим стандартное отклонение (данные таблицы 6.3):

$$\sigma = \sqrt{\sum \frac{(x_i - \bar{x})^2}{n}} = 2,78655 \quad (6.1)$$

Далее по формуле 6.1,

$$VaR = 1,644854 \times 2,78655 \times 7,153 = 32,785 \text{ млрд.руб.} \quad (6.2)$$

Полученный результат оценки бюджетно-программных рисков резюмирует следующие тенденции и особенности управления предгосударственными и государственными программами (далее - ПиГП) региона:

- плановая эффективность реализуемых ПиГП программ - умеренно-эффективная с умеренными бюджетно-программными рисками;
- в течение прогнозируемого периода 2014-2016 гг. более крупный дефицит бюджета, чем VaR (32,786 млрд. руб), может случиться только с 5% вероятностью – это безопасная ситуация для края, в 95% случаев, при неблагоприятном стечении обстоятельств заданный порог преодолен не будет;
- в случаях роста и превышения дефицита бюджета над VaR, возникает ситуация абсолютной небезопасности региона, которая требует разработки антикризисных мер;
- текущий сценарий, применяемый к бюджетному процессу и программно-целевому управлению можно использовать в будущем, с учетом необходимых корректировок, вызванных внешними и внутренними факторами.

Таким образом, по нашему мнению, современный процесс управления безопасностью программно-целевого управления не должен ограничиваться только выполнением бюджетного законодательства и соблюдением нормативов. Бюджетный менеджмент и механизм оценки бюджетно-программных рисков должен базироваться на научных методах оценки, законах математики, теории вероятности и математической статистики с использованием передовых технологий в сфере управления безопасностью.

В завершении данной методики для всесторонней оценки бюджетно-программных рисков региона и бюджетной безопасности в целом необходимо провести консолидированную экспресс-оценку всех муниципальных образований, расположенных на территории региона. Следует заметить, что использование методической базы должно основываться на возможностях, иметь целевую направленность и отвечать на основной вопрос: какова цель оценки?

Произведем оценку бюджетных рисков муниципальных образований края с целью определения «подушки бюджетной безопасности» для программно-целевого управления, основанную на статистических методах оценки и представленную следующим алгоритмом.

Во-первых, на начало 2014 г. на территории Пермского края насчитывалось 48 муниципальных образований, из них 8 городских округов и 40 муниципальных районов. Воспользуемся отчетными данными фактического исполнения бюджетов муниципальных образований за 2012-2014 гг.

Во-вторых, примем, что для бюджетного процесса основными бюджетными рисками являются: риски снижения доходной части бюджета, превышение расходов над доходами (дефицит) и низкое фактическое исполнение расходной части бюджета. В этой связи, оценивать будем три индикатора: 1) показатели фактического формирования доходной части бюджета; 2) показатели фактического исполнения расходной части; 3) фактические показатели дефицита бюджета [205].

В-третьих, для оценки рисков и зависимости устойчивости бюджета от фактических показателей бюджета воспользуемся статистическим методом оценки. Для этого определим коэффициенты вариации по 48 муниципальным образованиям за 2011- 2013 гг., отражающие сравнительную оценку единиц совокупности (таблица 6.4).

Таблица 6.4 - Статистические показатели оценки бюджетного риска

п/п	Наименование показателя	Формула для расчета	Обозначения показателей в формулах
1	2	3	4
1	Ожидаемое исполнение бюджета (среднее математическое ожидание)	$\bar{r} = \sum_{i=1}^n r_i \cdot p_i$	n – общее число возможных вариантов исполнения бюджета r_i – i -е исполнение бюджета p_i – вероятность каждого исхода событий
2	Дисперсия	$\sigma^2 = \sum_{i=1}^n (R_i - \bar{R})^2 \cdot P_i$	R_i – значение возможных вариантов ожидаемого дохода по рассматриваемому бюджету $\bar{R}$ – среднее ожидаемое значение по статьям доходов (расходов) бюджета P_i – вероятное появление бюджетного риска n – число наблюдений

3	Отклонение показателей исполнения бюджета (среднее квадратичное отклонение)	$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (r_i - \bar{r})^2 \cdot n}{\sum n}}$	r_i – ожидаемое значение для каждой статьи доходов (расходов) $\bar{r}$ – среднее ожидаемое значение
4	Коэффициент вариации (общий бюджетный риск)	$V = \frac{\pm \sigma}{\bar{r}} \cdot 100\%$	V – коэффициент вариации

На основе полученной информации был составлен временной ряд, и с помощью статистических показателей были найдены коэффициенты вариации для каждого муниципального образования Пермского края.

В-четвертых, для детального анализа причин возникновения бюджетных рисков необходимо провести кластеризацию муниципальных образований по полученным данным коэффициентов вариации на основе шкалы оценки для доходной и расходной частей бюджетов (таблица 6.5).

Таблица 6.5 - Шкала оценки доходно-расходных рисков

<i>Коэффициент вариации (V), %</i>	<i>Уровень риска (кластер)</i>
свыше 4	высокий
от 2 до 4	средний
менее 2	низкий

В результате исследования определены три кластера: высокий, средний, низкий уровень риска, которые необходимо визуализировать по территории региона.

На основании рисунка 6.2 можно сделать вывод о том, что расходная часть бюджетов имеет большую вариативность, приводящую к большей доли муниципальных образований с высокой степенью риска - 53,6% (против 16,7% доходной части). При этом доля муниципальных образований с низкой степенью риска расходной части (31,3%) также уступает доли по доходной

части (58,4%). Средний уровень риска для расходов незначительно выше (37,5%), чем для доходов (25%).

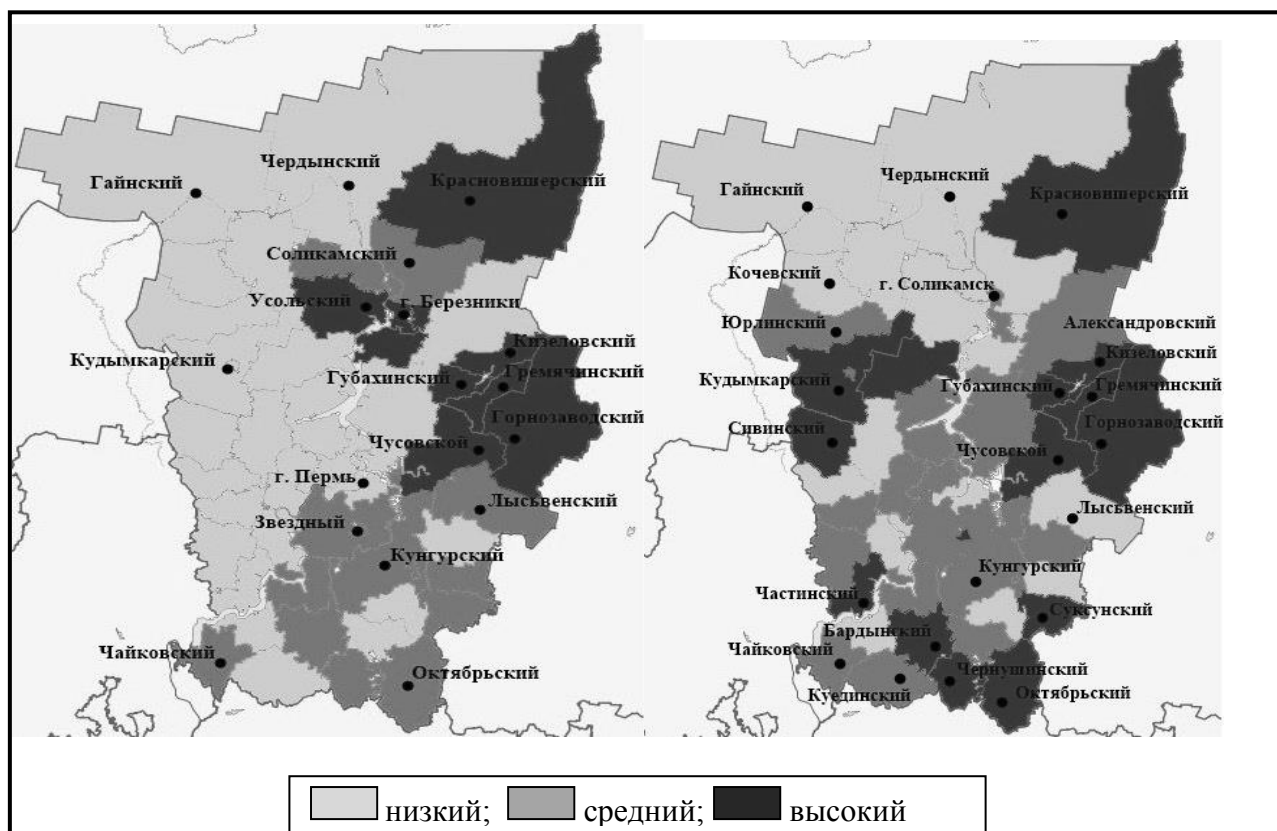


Рисунок 6.2 - Территориальное расположение кластеров доходно-расходных рисков бюджетов муниципальных образований

Кроме того, для доходно-расходных рисков наблюдается следующая зависимость: в «кластер высокого риска» попадают в основном муниципальные районы с низкой устойчивостью бюджета, что говорит о необходимости усиления бюджетного менеджмента. В кластер низкого риска попали городские округа (за исключением города Березники) и муниципальные районы края с высокой бюджетной устойчивостью.

В-пятых, поскольку дефицит бюджета является производной переменной от доходов и расходов бюджета, для завершения оценки бюджетных рисков произведем кластеризацию муниципальных образований на основе полученных данных коэффициента вариации фактического и нормативного значения дефицита местных бюджетов, регулируемого бюджетным законодательством

(10% доходной части бюджета за исключением безвозмездных поступлений)
(рисунок 6.3).

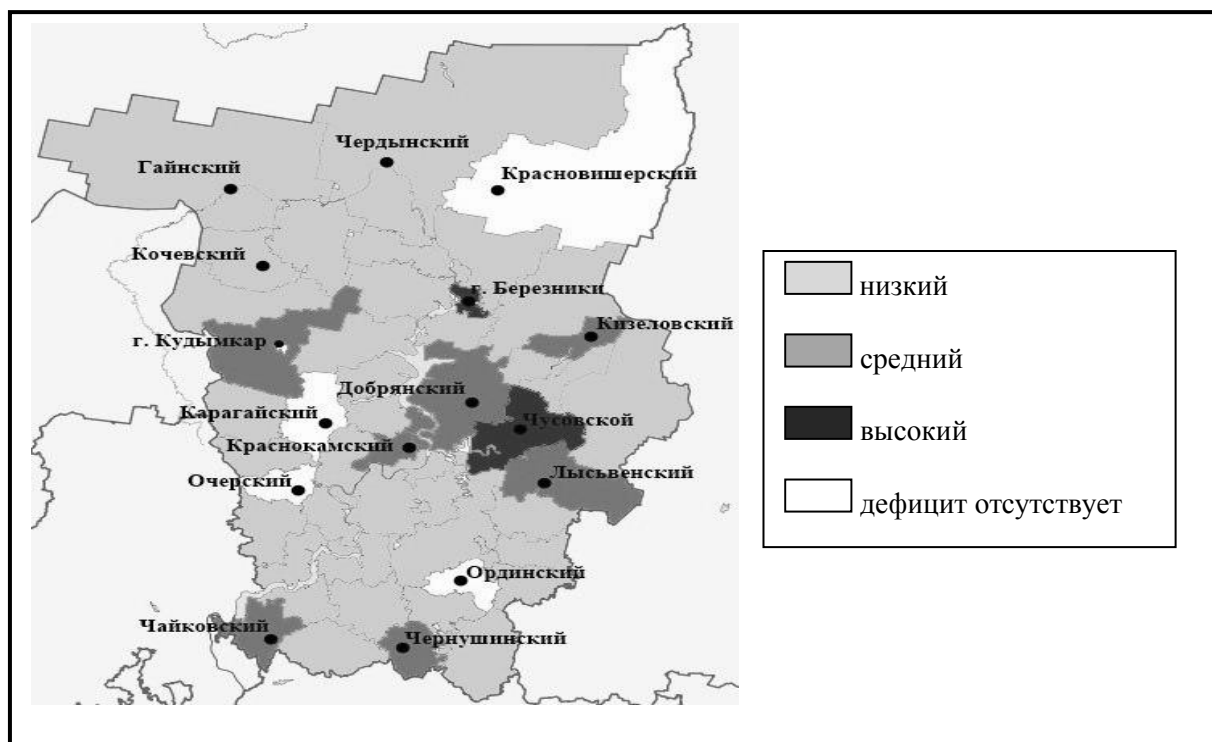


Рисунок 6.3 - Кластеры рисков дефицита бюджетов муниципальных образований

Заметим, что в процессе исполнения местных бюджетов на протяжении 2011-2013 гг. фактический размер совокупного дефицита имеет тенденции к сокращению, что объясняется ростом безвозмездной помощи (бюджетные дотации) практически всем сорока восьми муниципальным образованиям и нарушением методики бюджетного планирования. Стоит отметить тот факт, что общая сумма бюджетного дефицита сорока восьми муниципальных образований Пермского края имеет мультипликативный эффект, отражающий тенденции исполнения доходов и расходов бюджетов.

Как видно из рисунка 2, не имеют бюджетного дефицита только пять муниципальных образований (Карагайский, Красновишерский, Ординский, Очерский и город Кудымкар); 10,4% относятся к кластеру высокого риска бюджетного дефицита, и значительная часть муниципальных образований

относится к кластеру низкого риска – 70,3%. Полученный результат показывает, что в период 2011 - 2013 гг. более крупный дефицит имеют муниципалитеты с низкой долей безвозмездных поступлений из краевого бюджета, доказывающий обратную зависимость дефицита бюджета от дотаций из краевого бюджета.

Предложенная методика консолидированной экспресс-оценки бюджетных рисков региона достаточно проста, основана на статистическом методе и обладает рядом преимуществ: позволяет измерить риск через показатели отклонений, а значит и потерь, которые может получить носитель риска за определенный период времени с определенной вероятностью; универсальность методики расчёта, визуализация точек роста риска территории, что позволяет принимать соответствующие управленческие решения по их минимизации.

Таким образом, по нашему мнению, современный процесс оценки бюджетно-программных рисков региона должен осуществляться на консолидированной территории, учитывая особенности протекания бюджетного процесса каждого муниципального образования, и не должен ограничиваться только оценкой бюджета самого региона. Соответственно, механизм оценки бюджетных рисков должен базироваться на научных методах оценки, позволяющих использовать современные технологии в сфере бюджетного менеджмента.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разработанная и обоснованная в диссертационной работе целостная методология формирования системы мониторинга программно-целевого управления регионального развития отличается от предыдущих комплексной реализацией инструментов системно-динамического, структурно-иерархического, адаптационно-функционального, кластерного подходов к формированию системы мониторинга государственных программ регионального развития социально-экономических систем.

Новые задачи социально-экономического развития, связанные с выбором функциональных доминантов повышения эффективности функционирования региональных социально-экономических систем на основе результативно-ориентированных методов исследования интегральной эффективности развития региона, требуют решения новых задач и в области программно-целевого управления территориального развития за счет формирования иной системы мониторинга, основанного на новых концептуальных основах и методологии. Такой основой выступает комплексная система мониторинга, включающая внутренний и внешний мониторинг (общественный мониторинг).

В рамках настоящего исследования и с учетом современных требований к условиям регионального развития определены концептуальные основы программно-целевых механизмов развития социально-экономических систем на основе сформулированных теоретических положений мониторинга государственных программ территориального значения путем исследования иерархии эволюции научных суждений в рамках теории региональной экономики, управления экономическими системами и менеджмента.

Несмотря на наличие многочисленных трудов зарубежных и отечественных специалистов по теории программно-целевого управления системами, наблюдается незавершенность концептуальных основ, проявляющаяся в отсутствии четкого представления системы базовых компонентов программно-целевого управления, терминологическом разном и

фрагментарности. Для уточнения концептуальной сущности «программно-целевое управление» для социально-экономической системы региона автором были использованы анализ категорий, соотношение родственных понятий и эволюционный подход. Проведенные исследования позволили уточнить и разграничить такие родственные понятия как программно-целевое управление, программно-целевой подход, программно-целевой принцип, программно-целевой метод, программно-целевое финансирование, которые многие исследователи используют как синонимы, но которые различаются между собой. На самом деле речь идет о разных по своей природе явлениях, хотя и взаимосвязанных друг с другом, но находящихся в определенной субординации.

Рассмотренные в диссертации эволюционные этапы типологизации мониторинга государственных программ территориального значения представлены тремя периодами. *Первый этап* характеризуется формированием теоретических знаний о мониторинге, рассматривающих его с трех позиций: как систему отношений, позволяющих удовлетворить социально-экономические, политические и глобальные потребности общества; как инструмент правоотношений; как инструмент управления. *Второй этап* – развитие знаний о сущности мониторинга целевых программ, который показал отсутствие единой концептуальной основы и оттенки наблюдательной теории. *Третий этап* – формирование зачатков развития теории управления по результатам, применительно к государственным программам.

В связи с этим эволюция взглядов выделяет пять концептуальных подходов к сущности категории «программно-целевое управление»: проблемно-ориентированный; ресурсный; процессный; функциональный и системный. Это позволило выявить ряд фундаментальных проблем, свидетельствующих, во-первых, об отсутствии единой трактовки и выделении единой элементной составляющей программно-целевого управления; во-вторых, не учитывается специфика программно-целевого управления как отдельного вида управления, отражающего своеобразие конкретного объекта управления; в-третьих,

отсутствие реального опыта и представлений об организации процесса программно-целевого управления как подвижной самостоятельной системы.

Новый функциональный подход раскрывает экономическое содержание понятия «мониторинг государственных программ территориального значения» с иной позиции, а именно: как комплексную концепцию управления, целью которой является увязка системы программного планирования, прогнозирования и мониторинга, ориентированной на конкретную цель (результат) с четко заданными структурно - функциональными элементами, ресурсном обеспечении и учетом факторов подвижности. Содержательная база должна основываться на системных принципах и формах мониторинга государственных программ с учетом элементного подхода: целенаправленность, релевантность, устойчивость, срочность, контролируемость, своевременность, автоматизация, инновационность, приоритетность, отражения фактов, системность, интегральная эффективность.

Преимущества мониторинга государственных программ территориального значения отличает от иных форм контроля тем, что его основой является продуктивное партнерство триады *«общество-власть-бизнес»* и демаркационность с позиции различных групп пользователей, а именно предложенная модель базируется на интегральном подходе к оценке согласования *интересов* и получаемых *эффектов* власти, общества и бизнеса от реализации мониторинга государственных программ.

В рамках мониторинговых мероприятий можно выделить продуктивное ядро – группу заинтересованных участников во взаимосвязанных действиях, нацеленных на результат (точки роста) и их окружение, необходимое для функционирования ядра – ресурсы, программы-субституты, программы-комплименты и др. От окружения зависит эффективность деятельности ядра и, наоборот, рост эффективности ядра оказывает положительное влияние на окружение, «подтягивая» его до необходимого результативного уровня. Следовательно, в процессе мониторинга государственных программ проявляется эффект мультипликации, что делает функционирование

эффективных программ полюсами роста социально-экономической системы региона.

В диссертации предложена концептуальная модель формирования системы регионального мониторинга государственных программ, основанная на идеологии многофункциональности внутренних и внешних структурных составляющих и создании добавочной стоимости программно-целевого управления в кластерном разрезе, оцениваемой соотношением результатов и затрачиваемых ресурсов.

В основу методологии внутреннего мониторинга положена интеграция последовательных процедур: 1) определение приоритетов, целей развития социально-экономической системы и ее безопасности с четкой системой показателей, оценивающих результативность и эффективность поэтапной реализации государственных программ; 2) получение своевременной и объективной информации о реализации программных мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам и ресурсам; 3) выявление факторов, вызывающих положительную и негативную подвижность исполнения программ в текущий период времени и в долгосрочной перспективе на территории региона; 4) обеспечение доступности информации для всех участников мониторинга с целью согласованности принятия управленческих решений. В соответствии с методологическим подходом модель регионального мониторинга государственных программ основывается на идеологии структурных составляющих: «деятельность-инструменты; безопасность-предмет; ответственность-объект; оценка результатов-результат».

В рамках парадигмы «государство-территория», и учитывая иерархию вертикали власти, можно выделить систему иерархии мониторинга государственных программ территориального значения (МГПТЗ) для России, под которой предлагается рассматривать: федерацию, межрегиональные объединения регионов и непосредственно регионы (субъекты РФ), опирающиеся на субрегиональные объединения муниципальных образований и локальные территории (муниципальные образования), которые в свою очередь

опираются на сублокальные объединения городских и сельских поселений и непосредственно поселения. Предложенная система МГПТЗ отражает результаты теоретических и эмпирических исследований развития различных форм и видов мониторинга государственных программ, проявляющихся на различных этапах жизненного цикла государственных программ. В диссертации предложена классификация форм и видов мониторинга государственных программ на основе эволюционного синтеза теоретических и эмпирических подходов.

Нерешенной проблемой до сих пор остается задача формирования и развития регионального мониторинга государственных программ на основе общественного участия в социально-экономическом процессе. Практически неисследованными являются возможности и необходимость создания системы мониторинга со стороны общественности в программно-целевом управлении социально-экономическим сектором, а также перспективность развития данного института. Это предопределило возникновение нового типа мониторинга – общественного мониторинга как части единой системы мониторинга государственных программ и нового институционального элемента, в основе которого лежат взаимоотношения по поводу выполнения прав и интересов граждан и социальных групп в управлении общественными ресурсами.

Методологическая основа концептуальной модели общественного мониторинга государственных программ территории, базирующаяся на авторском понимании экономической сущности термина, представлена моделированием следующих подходов: системно-синергетический, функционально-дифференцированный, ситуационный и казуально-диалектический. Кроме того, выбор реализации вектора мониторинговых решений общественности должен обеспечивать максимизацию социально-экономических эффектов на основе согласования интересов общественности с реализацией бюджетных ресурсов в рамках программно-целевого управления.

Адаптивно-функциональная модель формирования системы

регионального мониторинга государственных программ была предложена с использованием инструментов кластерного анализа государственных программ субъекта РФ и экономико-математического моделирования, включающая критерии кластеризации и алгоритм формирования модели. Ключевыми блоками формирования и функционирования модели являются: 1) применение технологий кластерного анализа к группировке программ с учетом стратегии социально-экономического развития региона; 2) выбор источников получения данных, методов их получения, форм и способов хранения; 3) мероприятия программы, сформированные под цель и задачи; 4) взаимосвязь с другими программами; 5) оценка показателей конечных результатов цели, задач и непосредственных показателей мероприятий; 6) эффективность программно-целевого управления.

Разработанный алгоритм адаптивно - функциональной модели формирования и функционирования модели регионального мониторинга государственных программ в обязательном порядке должен учитывать территориальные особенности. Реализацию предложенной модели обеспечивают соответствующие элементы структурных блоков: ресурсы, деятельность, продукты и результаты. Исходя из этого строится система оценки эффективности государственной программы.

В рамках вышеизложенного была определена последовательность шагов формирования модели регионального мониторинга государственных программ: 1) формулировка основной проблемы, цели и задач мониторинга государственных программ; 2) выбор объекта мониторинга в рамках государственной программы; 3) определение источников информации для проведения мониторинга; 4) подбор методов сбора информации; 5) определение системы показателей мониторинга; 6) выбор методов оценки собранных данных и проведение оценки фактически полученных значений показателей; 7) определение нормативов критических значений индикаторов и расчет отклонений фактических значений показателей от нормативных; 8) подбор методов анализа первичной информации, оценка причин отклонений фактических значений показателей от нормативных.

Реализация модели регионального мониторинга государственных программ, по мнению автора, должна основываться не только на оценке социально-экономического развития территории, но и на эффективности программно-целевого управления ею в предшествующем периоде. В диссертации предложен методический подход к оценке эффективности процесса программно-целевого управления социально-экономической системой в Пермском крае в период 2012-2013 гг., основанный на функциональной кластеризации стратегического развития и интегральной оценке эффективности.

В рамках институционализации межотраслевого взаимодействия, а также сокращения транзакционных затрат и выявления проблем на ранних стадиях, на наш взгляд, для российских регионов результативным подходом оценки программно-целевых механизмов регулирования социально-экономического развития является *кластерный подход*.

На основе выделенных критериев кластеризации, были определены шесть основных программных кластеров, выявлены наиболее весомые результативные индикаторы каждого кластера, характеризующие качественно-количественные целевые показатели государственных программ, отражающие изменение ситуации и достижение заявленной цели ее реализации, согласно Постановлению Правительства Пермского края «О разработке, формировании и реализации государственных программ». Всего было выделено и проанализировано 198 целевых показателей.

Для получения формализованного представления о концептуальной технологии реализации адаптивно-функциональной модели регионального мониторинга государственных программ предложено определять эффективность управления государственными программами *i*-го кластера на основе факторной зависимости эффективности управления от уровня финансирования, интегральной результативности и количества целевых показателей. В качестве критериев выбора значимых/незначимых факторов для эффективности программно-целевого управления предлагается использовать

скорректированный коэффициент детерминации и показатель статистики Фишера.

Результаты, полученные в ходе апробирования адаптивно-функциональной модели регионального мониторинга государственных программ позволяют формировать систему сбалансированных показателей различных факторов подвижности, проявляющихся наиболее сильно в заданное время и в заданном месте, а также выявлять значимые/незначимые факторы влияния на эффективности программно-целевого управления регионального развития и определять интервал их допустимых значений для выработки комплекса мероприятий и управленческих решений, направленных на повышения эффективности программно-целевого управления.

Выделена основная проблема внутреннего мониторинга государственных программ - недостаточный уровень нормативно-методической, организационной и теоретической поддержки, реализации и оценки эффективности государственных программ. В первую очередь стоит обратить внимание на то, что методики оценки эффективности государственных программ не позволяют получать точные оценки качества их реализации. Кроме того, не проработан и не закреплён нормативно-методический механизм взаимосвязи уровня финансирования основных мероприятий с целевыми показателями эффективности управления подпрограммами.

В диссертации разработан комплекс методического обеспечения системы мониторинга программно-целевого управления регионального развития, включающий две взаимодополняющие методики оценки: методика влияния бюджетно-ресурсного обеспечения на эффективность программно-целевого управления, основанная на функциональной кластеризации приоритетных направлений социально-экономического развития региона, и методика оценки согласования качества бюджетного менеджмента программно-целевого управления с устойчивостью бюджетно-программного потенциала региона. Определены границы и типы влияния бюджетно-ресурсного обеспечения на эффективность реализации государственных программ региона. Комплекс

позволяет обеспечить информационную и коммуникационную поддержку процессов программно-целевого управления – от предварительной оценки ресурсного обеспечения до последующей оценки исполнения программ по задачам, срокам, ресурсам, сферам и степени ответственности исполнителей.

Методика была апробирована на примере Пермского края. Установлено, что интегральная оценка эффективности является сбалансированной, что свидетельствует о достижении целей за счет достаточного финансирования государственных программ, а в рамках соответствующей системы индикаторов была использована мультипликативная модель, позволяющая дать агрегированную оценку уровню устойчивости бюджета. Полученное значение 0,162 ($AO < 1,5$) для Пермского края свидетельствует о сбалансированном состоянии бюджета и о том, что израсходованные средства были использованы на программы эффективно.

Основными достоинствами предлагаемого комплекса методического обеспечения являются: 1) данная модель основана на опыте развитых стран; 2) позволяет оценивать исполнения программ по задачам, срокам, ресурсам, сферам и степени ответственности исполнителей; 3) простота в расчете; 4) некоторые рассчитываемые показатели имеют рекомендуемые значения, что упрощает процесс вычислений; 5) позволяет обеспечить информационную и коммуникационную поддержку процессов программно-целевого управления.

Разработанный комплекс методического обеспечения мониторинга программно-целевого управления социально-экономической системой региона соответствует современным вызовам и основывается на методическом инструментарии.

В основу методического инструментария системы мониторинга программно-целевого управления региональной социально-экономической системой заложены показатели, учитывающие платформу безопасности и оцениваемые на основе бюджетно-программных рисков, классификация которых должна быть конкретизирована с учетом критериев и факторов подвижности.

Широкий спектр научных подходов относительно бюджетно-программных рисков позволил выделить наиболее выраженные в концептуальных взглядах как отечественных, так и зарубежных ученых и синтезируя данные подходы к сущности бюджетно-программных рисков, автор предложил классификацию возможных форм, возникающих в программно-целевом управлении.

Уточнено понятие бюджетно-программный риск, под которым автор рассматривает недофинансирование программ вследствие возникновения дефицита программного бюджета и неисполнения его в полном объеме, что влечет за собой снижение уровня и качества жизни населения. Предложено при оценке бюджетно-программного риска использовать математический аппарат, среди которого наиболее распространенным, является концептуальный подход теории вероятностей.

Автором доказано, что на уровень бюджетно-программного риска оказывает влияние способ взаимодействия многочисленных факторов. Если факторы действуют аддитивно, вызванные ими эффекты складываются, и есть основания при оценке риска использовать нормальное распределение Гаусса. Если же факторы оказывают мультипликативное действие, то вызванные ими эффекты перемножаются. По мнению диссертанта, необходимо применять вариативный подход при выборе наиболее обоснованного метода оценки бюджетно-программного риска. Методический подход к оценке бюджетно-программных рисков в диссертации основывается на корреляционно-регрессионном анализе и включает следующий алгоритм: 1) кластеризация программного бюджета на период 2014-2016 гг.; 2) систематизация наиболее весомых результативных индикаторов, характеризующих качественно-количественные целевые показатели государственных программ; 3) оценка эффективности и зависимости программ от объемов финансирования с помощью метода корреляционно-регрессионного анализа; 4) расчет среднего значения коэффициентов ранговой корреляции Кендалла по каждой государственной программе, по каждому кластеру; 5) определение типа

влияния финансирования на реализацию государственных программ и уровня риска соответственно.

Автор полагает, что к управлению такого рода рисками вполне применимы методы управления финансовыми рисками. Предложен метод стресс-тестирования для управления бюджетно-программными рисками. Для оценки риска и расчета *Value at Risk (VaR)* в качестве вероятностного показателя принят размер дефицита бюджета Пермского края как производной переменной от доходов и расходов бюджета. Для апробирования использовался параметрический подход - RiskMetrics. Определено, что в 95% случаев, при неблагоприятном стечении обстоятельств заданный порог для региона преодолен не будет.

По мнению автора, современный процесс управления безопасностью программного бюджета не должен ограничиваться только выполнением бюджетного законодательства и соблюдением нормативов.

Список литературы

Официальные материалы

1. Конституция Российской Федерации [Текст]: офиц. текст [с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2009. - №4. - Ст. 445.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Текст]: офиц. текст. [федер. закон: принят Гос. Думой 17.07.1998: одоб. Советом Федерации 17.07.1998] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – №31. – Ст. 3823
4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Текст]: [федер. закон: принят Гос. Думой 22.09.1999: ред. от 11.01.2011] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.
5. О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: [Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440] // Собрание законодательства РФ. - 08.04.1996. - № 15. - ст. 1572.
6. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.») [Текст]: офиц. текст: [Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р (ред. от 8.08.2009)] // Собрание законодательства РФ. - 24.11.2008. - № 47. - ст. 5489.
7. О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ.
8. О разработке проекта государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации [Текст]: офиц. текст: [Постановление Правительства

Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 559] // Собрание законодательства РФ. - 13.05.1996. - № 20. - ст. 2351.

9. О бюджете Пермского края на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. Аналитическая записка к проекту закона Пермского края [Электронный ресурс]. Доступ из правовой системы «Консультант Плюс».

10. Постановление Правительства Пермского края от 01.10.2013 №1305-п «Региональная политика и развитие территорий».

11. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1319-п «Развитие здравоохранения».

12. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1325-п «Экономическое развитие и инновационная экономика».

13. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1315-п «Содействие занятости населения».

14. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1316 «Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края».

15. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1317-п «Культура Пермского края».

16. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1318-п «Развитие образования и науки».

17. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1320-п «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельхозпродукции».

18. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1321-п «Социальная поддержка граждан Пермского края».

19. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1322-п «Семья и дети Пермского края».

20. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1323-п «Развитие транспортной системы»

21. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1324 «Развитие физической культуры и спорта».

22. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1328-п «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения Пермского края».
23. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1329-п «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Пермского края».
24. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1329-п «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Пермского края».
25. Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 №1331-п «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края».
26. Приказ Минфина Российской Федерации "О порядке оценки кредитоспособности и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" от 18.02.2003 № 41.
27. О проведении ежемесячного мониторинга социально-экономического развития регионов. Распоряжение Правительство РФ от 20.12.1997 № 1773-р.
28. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации утв. Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588.
29. Методика расчета социальной, экономической и бюджетной эффективности инвестиционных проектов. Утв. Приказом главного управления экономики Пермской области от 1 октября 2004 г. № 16-03.

Научная литература

30. Adams, R. Perfomans indicators for sustainable development, Accounting and Business [Text] / R. Adams – London, 1999. – 236p.
31. Albert, Neimi Jr., A Re-examination of the Kendrick-Jaycox Method of Estimating Gross State Product [Text] / Jr. N. Albert Review of Regional Studies 1972: P.123–131.

32. Bertalanfy, L. von. General System Theory. Foundations, Development Applicationc [Text] / L. Bertalanfy – N.Y.: Braziller, 1969. – 345p.
33. Florida, Richard Global Metropolis: The Role of Cities and Metropolitan Areas in the Global Economy [Text] / R. Florida, Ch. Mellander, T. Gulden - Martin Prosperity Institute. – 2009. - p. 3.
34. Gosling, W. The Design of Engineering Systems [Text] / W. Gosling – London: Heywood, 1962. – 432 p.
35. Horton, S. New public management: its impact on public servant's identity [Text] / S. Horton - An introduction to this symposium. University of Portsmouth, Portsmouth Hants, UK. / International Journal of Public Sector Management Vol. 19 No. 6. 2006.
36. Kendrick, John W. The Concept and Estimation of Gross State Product [Text] / J. Kendrick, C. Milton Jaycox // The Southern Economic Journal, 1965. - p. 153-168.
37. Kuzmin, E. Evaluation Capacity Building Strategy: Towards a Mature Profession [Text] / E. Kuzmin // National evaluation capacities: proceedings from the international conference, 15–17 december, 2009. P.112-118.
38. Lee MacDonald et al. Monitoring Guidelines to Evaluate Effects of Forestry Activities on Streams in the Pacific Northwest and Alaska [Electronic resource] / L. MacDonald - EPA/910/9-91-001. May 1991. P23-28.
39. Meadows, D.H. The limiting to growth [Text] / D.H Meadows, D.L Meadows N.Y., J. Randers, W.W. Behrens: Potomac, 1972. – 267 p.
40. ÓhUallacháin B. Regional Growth in a Knowledge-based Economy [Text] / B. ÓhUallacháin // International Regional Science Review, Jul 2007; 30. p. 221 – 248.
41. Ouchi, W. Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge [Text] / W. Ouchi – Boston: Harvard Business School Press, 2005. - 283 p.
42. Patton, M. Utilization-focused evaluation: the new century [Text] / by Michael Quinn Patton. 3rd edition. - Newbury Park, CA : Sage Publications Inc., 1997.-431 p.
43. Patton, M.Q. Utilization-Focused Evaluation [Text] / Michael Quinn Patton. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. - 1997. – 123 p.

44. Pazdnikova, N.P. The development of the concession project management mechanisms in regions [Text] / Z. Mingaleva, N. Pazdnikova, E. Mitrofanova // Journal «Asian Social Science». – 2014. - Issue 24. – P. 257-262.
45. Robert, S. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System [Text] / S. Robert, D. Kaplan, P. Norton // Harvard Business Review, January-February 1996, p.76.
46. Taylor, D. Critical policy evaluation and the question of values: a psychosocial approach [Text] / D. Taylor // Critical Social Policy. 2006. - Vol. 26 (1). - P. 243-267.
47. Wallerstein, I. The Heritage of Sociology [Text]/ I. Wallerstein - Presidential Address, XIV-th World Congress of Sociology, Montreai, July 26, 1998. part 2.
48. Weiss, C. Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness. Englewood Cliffs [Text] / C. Weiss - NJ: Prentice-Hall Press. – 1972; Scriven M. The Logic of Evaluation/ Inverness, 1980.
49. Weiss, C. Evaluation: methods for studying programs and policies[Text] / Carol H. Weiss. 2nd edition. - Prentice Hall, 1998. - 372 p.
50. Weyl, H. Bulletin of the American Mathematical Society [Text] / H. Weyl, D. Hilbert - 1970, t. 50, p. 612—54.
51. Абалкин, Л.И. Политическая экономия и экономическая политика [Текст] / Л.И. Абалкин. - М.: Мысль, 1970. - 232с.
52. Абалкин, Л.И. О новой концепции долгосрочной стратегии [Текст] / Л. И. Абалкин // Вопросы экономики. - 2010. - № 6. - С. 4-9.
53. Авагян, М.Ю. Оценка институционально-сетевого развития банковского сектора региона [Текст] / М.Ю. Авагян, А.А. Полиди // Экономический анализ: теория и практика. - 2009. - № 26 (155). - С. 13-22 .
54. Агафонов, В.А. Роль целевых программ в повышении эффективности социально-экономического развития региона [Текст] / В.А Агафонов // Инновации. 2014. № 4(186) С. 87-93.
55. Ажлуни А.М. Программно-целевое управление региональным социально-экономическим развитием в условиях конкуренции. [Текст] / А.М. Ажлуни, Е.В. Николаева // Интеграл. 2007. № 4. С. 66-67.

56. Акофф, Р. Планирование в больших экономических системах. [Текст] / Р. Акофф. – М.: Советское радио, 1972.
57. Аксенова, Т.Н. Инновационные основы устойчивого развития современной экономики [Текст] / Т.Н. Аксенова, С.Б. Болдырева // Экономический журнал. – 2012. №2 (№ 26). - С. 1-10.
58. Александрова, А.Л. Мониторинг социальных программ: практические примеры. [Текст] / А.Л. Александрова, И.В. Беляков и др. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. – 112 с.
59. Альгин, А.П. Риск и его роль в общественной жизни. [Текст] / А.П. Альгин. – М.: Мысль, 1989. – 225 с.
60. Асмус, О.В. Внедрение современных инструментов в систему управления развитием аграрного сектора депрессивных регионов. [Текст] / О.В. Асмус // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2008. № 4. С. 5-8.
61. Анализ расходов федерального бюджета на судебную власть и уголовно-исправительную систему при поддержке Международного развития США. Отчет Агентства Международного развития США. – МОСКВА - 2001. – 456 с.
62. Андреев, С.Н. Особенности поведения потребителей некоммерческих продуктов [Текст] / С.Н. Андреев // Маркетинг и маркетинговые исследования. 2011.- №1 (91). - С.68-74.
63. Андрейчиков, А.В. Анализ, синтез, планирование решений в экономике [Текст] / А.В. Андрейчиков, О.Н. Андрейчикова. – М.: Финансы и статистика, 2000. - 368с.
64. Андронникова, Н.Г. Модели и методы оптимизации региональных программ развития [Текст]: препринт / Н.Г. Андронникова, С.А. Баркалов, В.Н. Бурков, А.М. Котенко. - М.: Институт проблем управления РАН, 2001,- 60 с.
65. Анимица, Е.Г. Качество жизни населения крупнейшего города [Текст] / Е.Г. Анимица, А.М. Елохов А.М., В.А. Сухих. – Екатеринбург, 2000. 207с.
66. Ансофф, И. Стратегическое управление [Текст] / И. Ансофф. – М.: Экономика, 1989. – 89 с.

67. Антонова, Н.Б. Теория и практика государственного управления: учеб. пособие [Текст] / Антонова Н.Б., Л.А. Самусевич – Минск: Академия управления при президенте республики Беларусь, 2010. - 192 с.
68. Антосенков, Е. Мониторинг социально-трудовой сферы [Текст] / Е. Антосенков, О. Петров // Экономист. 1998. - №4. - С.34-46.
69. Афанасьев, В.А. и др. Российское общество и радикальные реформы: Мониторинг социальных и политических индикаторов [Текст] / В.А. Афанасьев. - М.: 2001. - 234 с.
70. Афанасьев, М.П. Бюджет и бюджетная система: учебник [Текст] / М.П. Афанасьев, А.А. Беленчук, И.В. Кривоногов; под ред. М.П. Афанасьева - М.: Изд-во Юрайт, 2010. - 777 с.
71. Ахутин, А. В. Эксперимент и природа [Текст] / А.В. Ахутин. - СПб.: Наука, 2012. - 660 с.
72. Аюпова, С.Г. Бюджетный риск в условиях финансового кризиса в российской экономике [Текст]: автореф. дис....канд.экон.наук: 08.00.05 / С.Г. Аюпова - 2011г. - 28 с.
73. Бабашкин, А.М. Государственное регулирование национальной экономики [Текст]: учеб. пособие / А.М. Бабашкин. - М.: Финансы и статистика, 2005. – 480 с.
74. Бабич, А.М. Государственные и муниципальные финансы [Текст] / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. -703 с.
75. Барбаков, О.М. Новый поход к трактовке понятия "Туристский регион" [Текст] / О.М. Барбаков // Управление экономическими системами. Электронный журнал. Отраслевая экономика. - УЭКС, 2010. - № 4. - С. 34.
76. Белова, Н.П. Программно-целевой подход в управлении социально-экономическим развитием региона [Текст] / Н.П. Белова, Г.В. Калинина, А.М. Калинин / Вестник Чувашского университета. - 2009. - № 3. - С. 380-386.
77. Бережная, Е.В., Бережной В.И. Математические методы моделирования экономических систем [Текст]: учеб. пособие. — 2-е изд. / Е.В. Бережная, В.И. Бережной. - М.: Финансы и статистика, - 2006. - 432 с.

78. Бир, С. Кибернетика и управление производством [Текст] / С. Бир. - М.: Госиздат, - 1963. - 304с.
79. Блауберг, И.В. Проблемы целостности и системный подход [Текст] / И.В. Блауберг. - М.: Эдиториал УРСС, - 1997. - 323 с.
80. Блохин, А.А. Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ [Текст] / А.А. Блохин, Н.В. Тулинова, И.А. Яременко // Финансовый журнал / Financial journal. - 2013. - №2. – С.67-74.
81. Бобрышев, А.Н. Совершенствование системы мониторинга социально-экономического развития региона: микро - и мезоэкономический аспект [Текст]: монография / А.Н. Бобрышев, М.Ю. Казаков. – Ставрополь: Альфа-Принт, - 2011. – 203 с.
82. Богданов, А.А. Всеобщая организационная наука [Текст] / А.А. Богданов. – М.: Экономика, - 2004. - 205 с.
83. Болдырева, С.Б. Кластерный подход в стратегии инновационного развития региона в условиях модернизации экономики [Текст] / С.Б. Болдырева // Финансы и кредит – 2013. - №6 (февраль). - С.56-64.
84. Бондарев, А.Е. Мониторинг социально-экономического развития региона [Текст] / А.Е. Бондарев // Регион: экономика и социология. - 2010. - №4. - С.187-202.
85. Борисов, А.Б. Большой экономический словарь [Текст] / А.Б. Борисов. — М.: Книжный мир, - 2003. - 895 с.
86. Боташева, Л.С. Стратегические цели социально-экономического развития региона: Региональная экономика [Электронный ресурс] // Электронный журнал. - УЭКС. - 2011. - № 3. – С. 45.
87. Боумен, К. Основы стратегического менеджмента [Текст] / К. Боумен. – М.: ЮНИТИ. - 1997. – 398 с.
88. Боумен, К. Основы стратегического менеджмента: пер. с англ. [Текст] / К. Боумен. - М.: Банки и биржи: ЮНИТИ, - 2007. - 175 с.
89. Бунчиков, О.Н. Развитие перспективных направлений программно-целевого управления в системе регионального менеджмента. [Текст] / О.Н.

- Бунчиков, Н.Ф. Илларионова, В.И. Гайдук, Н.В. Гайдук //Труды Кубанского государственного аграрного университета. 2012. № 39. С. 7-12.
90. Буянова, М.Э. Риски развития макрорегионального хозяйства: выявление и регулирование [Текст] / М.Э. Буянова. - Волгоград: Изд-во ВолГУ, - 2008. - 524 с.
91. Быковская, Е.В. Мониторинг в системе обеспечения качества реализации инновационных программ [Текст] / Е.В. Быковская // Вопросы современной науки и практики. - Университет им. В.И. Вернадского. - 2011. - № 1. - С. 198-204.
92. Василенко, И. Новые подходы к разработке государственных программ: рекомендации экспертов ООН [Текст] / И. Василенко // Государственное управление. – 2003. - № 6. - с. 45.
93. Васильев, С.Н. Геоинформационная система управления территорией [Текст] / С.Н. Васильев, А.К. Черкашин, И.В. Бычков [и др.] - Иркутск: Изд-во ин-та географии СО РАН, 2002. - 151 с.
94. Васильева, М. В. Финансовый контроль и аудит в государственном секторе [Текст] / М.В. Васильева // Финансы и кредит. 2009. - № 18 (354).- С.5–15.
95. Визгалов, Д.В. Методы оценки муниципальных программ [Текст] / Д.В. Визгалов. - М.: Фонд «Институт экономики города», 2009. - 97 с.
96. Галухин, А. В. К вопросу о бюджетных рисках региона [Текст] / а.В. Галухин // Проблемы развития территории. - 2014. - № 2 (70). - С. 105-114.
97. Галухин, А.В. Устойчивость как базовый принцип ответственной бюджетной политики [Текст]/ А.В. Галухин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. - 2014. - №2(32). - С. 225-238.
98. Гапоненко, А.Л. Стратегическое планирование социально-экономического развития регионов и городов [Текст] / А.Л. Гапоненко//Управленческие науки. - 2012. - № 2 (3). - С. 85-90.
99. Гвоздецкий, В. План ГОЭЛРО. Мифы и реальность [Электронный ресурс] / В. Гвоздецкий // Наука и жизнь. - 2001. - №5, Режим доступа URL: <http://www.nkj.ru/archive/articles/5906/>.

100. Гегедюш Н.С. Программно-целевого подхода к развитию институтов гражданского общества в системе регионального управления. [Текст] / Н.С. Гегедюш // Ответственность власти перед гражданским обществом: механизмы контроля и взаимодействия Саратов, 2014. С. 159-165.
101. Глущенко, В.В. Исследование систем управления: социологические, экономические, прогнозные, плановые, экспериментальные исследования [Текст]: учеб. пособие для вузов/ В.В. Глущенко, И.И. Глущенко. - г. Железнодорожный, Моск. обл.: ООО НПЦ «Крылья», 2004. - 416 с.
102. Горбунов, А.Н. Государственные программы: новая идея управления? [Текст] / А.Н. Горбунов // ООО Издательский Дом "Бюджет", - 2011. - № 8. - 123 с.
103. Грачева, Н.В. Реализация программно-целевого планирования в инновационном управлении [Текст] / Н.В. Грачева, И.В. Гаврева //Вестник Брянского гос. ун-та. - 2011. - № 3. - С. 18-20.
104. Гринів, Л. С. Регіональні цільові програми : навчальний посібник [Text] / Л. С. Гринів. – Львів, 2010. – 156 с.
105. Грудинова, И. П. Управление рисками финансово-бюджетного развития региона (муниципального образования) [Текст] / И.П. Грудинова, Н.В. Перко // Вестник МГТУ. - Том 15. - 2012. - №1. - С.161-170.
106. Даванков А.Ю. Методологические аспекты планирования регионального социо-эколого-экономического развития [Текст] / А.Ю. Даванков, Я.В. Рипка, В.Р. Ключникова / Вестник Челябинского государственного университета. - 2014. - № 5 (334). - С. 69-73.
107. Движение регионов России к инновационной экономике [Текст] / под ред. А.Г. Гранберга, С.Д. Валентея. – М.: Наука, 2006. - 402 с.
108. Де Брюйн, Х. Управление по результатам в государственном секторе / Пер. с англ. [Текст] / Х. Де Брюйн. - М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. - 192 с.

109. Денисова, И.П. Оценка эффективности и результативности целевых программ при переходе к «программному бюджету [Текст] / И.П. Денисова, С.Н. Рукина // Фундаментальные исследования. - 2013. - № 8-2. - С. 399-404.
110. Джеймс, П. Всевозможные миры. История географических идей [Текст] / П. Джеймс. – М.: Прогресс, 1988. – 672 с.
111. Джонсон, Р., Каст Ф., Дж. Розенцвейг Системы и руководство [Текст] / Р. Джонсон, Ф. Каст, Дж. Розенцвейг. - Советское радио, 1971. - С. 648.
112. Дмитриев А.В. Государственное управление региональным социально-экономическим развитием посредством применения программно-целевых методов. [Текст] / А.В. Дмитриев //Стратегия устойчивого развития регионов России. 2013. № 14. С. 60-63.
113. Дорошенко, С.В. Саморазвитие региона в контексте экономического эволюционизма [Текст] / С. В. Дорошенко // Журнал экономической теории. – 2009. - № 3. - С.3.
114. Друкер, П. О профессиональном менеджменте [Текст] / П. Друкер. - Изд-во: Вильямс, 2006. – С. 320.
115. Друкер, П.Ф. Управление, нацеленное на результаты [Текст] / П.Ф. Друкер: пер. с англ. - М.: Прогресс, 1992. - 199 с.
116. Елохов, А.М. Повышение эффективности программирования социально-экономического развития города [Текст] / А.М. Елохов // Теория и практика корпоративного менеджмента. Выпуск 5. Пермь: ПГУ, 2006. - С. 180 – 193.
117. Закутнев, С. В. Организация мониторинга реализации целевых бюджетных программ [Текст] / С.В. Закутнев // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. 2013. - № 2 (4). - С. 45-51.
118. Занг, В.Б. Синергетическая экономика: Время и перемены в нелинейной экономической теории [Текст] / В.Б. Занг.- М.: Мир, 1999.- 335 с.
119. Зацман, И.М. Методы верифицируемого оценивания целевых программ научных исследований [Текст] / И.М. Зацман, С.К. Шубников / Системы и средства информатики. - 2010. Т. 20. - № 2. - С. 23-48.

120. Зейгарник, Б.В. Проблема опосредования и саморегуляции [Текст] / Б.В.Зейгарник // Вестник Московского университета. Серия 14. Психология. – 1981. - № 2. – С.65-72.
121. Зуб, А. Т. Стратегический менеджмент: учебник для студентов вузов, обучающихся по управленческим специальностям [Текст] / А.Т. Зуб . - МГУ им. М.В. Ломоносова. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект: ТК Велби, 2008. – 432 с.
122. Зубаревич, Н. В. Агломерационный эффект или административный угар? [Текст] / Н. В. Зубаревич // Журнал «Российское экспертное обозрение». Центр стратегических разработок «Северо-Запад». - 2007. - №4-5 (22). - С.11-13.
123. Зубрицкий, А.А. Программно-целевое управление социально-экономическим комплексом [Текст]: автореф. дис...докт. эконом. наук: 08.00.05. / А.А. Зубрицкий. - СПб: Санкт-Петербургская инженерно-экономическая академия, 1999. – 35 с.
124. Ивченко, Б.П. и др. Управление в экономических и социальных системах. Системный анализ. Принятие решений в условиях неопределенности. [Текст] / Б.П. Ивченко. - СПб. : Нормед – Издат, 2000. – 332 с.
125. Игнатьева, Е.Д. Методический подход к анализу устойчивости регионального развития с использованием самоорганизующихся карт [Текст] / Е.Д. Игнатьева, О.С. Мариев // Экономика региона. - 2008. - №2. - С. 116-129.
126. Изотова Г.С. Методы обеспечения безопасности бюджетной системы региона [Текст]: дис. ...канд. экон. наук: 08.00.10 / Г.С. Изотова. - СПб., 2004.- 186 с.
127. Ильенков, Э. В. Диалектика абстрактного и конкретного в «Капитале» Маркса [Текст] / Э.В. Ильенков. - М., 1960. - 2847 с.
128. Институт проблем гражданского общества: [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://inpggo.ru/about/>.
129. Исакин, М.А. Подходы к мониторингу и оценке целевых программ [Текст] / М.А. Исакиев, Е.А. Шакина // Экономический анализ: теория и практика. - 2008. - № 10.- 56-61с.

130. Ищенко, М.М. Региональное управление неоднородными социально-экономическими системами [Текст] / М. М. Ищенко. - М.: Изд-во «Экономика», 2011. - 187 с.
131. Калина А.В. Формирование пороговых значений индикативных показателей экономической безопасности России и ее регионов. [Текст] / А.В. Калина, А.И. Савельева //Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Экономика и менеджмент. 2014. Т. 8. № 4. С. 15-24.
132. Карпенко, Т.В. Мониторинг уровня социальной напряженности населения в системе формирования целей социально-экономического развития муниципального образования [Текст] / Т.В. Карпенко, Н.В. Карасева, Л.И. Пилипенко, О.А. Чернова // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. - 2013. - № 6 (118). - С. 51-59.
133. Карпов, А.В. Психология менеджмента [Текст]: учеб. пособие / А.В. Карпов. - М.: Гардарики, 2005. - 584 с.
134. Катан, Р., Нортон, Д. Сбалансированная система показателей: пер. с англ. 2-е изд., испр. и доп. [Текст] / Р. Катан, Д. Нортон. - М.: Олимп-Бизнес, 2005. - 408 с.
135. Катасонов, Ю.В. США: военное программирование [Текст] / Ю.В. Катасонов. - М.: Наука, 1972. - 413 с.
136. Катькало, В.С. Эволюция теории стратегического управления [Текст]: автореф. дис. докт. эконом. наук: 08.00.05/ В.С. Катькало.- С.-Петерб. ун-т экономики и финансов, Санкт-Петербург, 2007. - 45 с.
137. Кластерные политики и кластерные инициативы: теория, методология, практика [Текст]: колл. монография / под ред. Ю.С. Артомоновой, Б.Б. Хрусталева – Пенза: ИП Тугушев С.Ю., 2013 - 230с.
138. Клейнер, Г.Б. Эволюция институциональных систем [Текст] / Г. Б. Клейнер. - М.: Наука, 2004. - 240 с.
139. Клейнер, Г.Б., Голиченко Г.О., Зацман И.М., Основные принципы разработки системы мониторинга функционирования исследовательских

- организаций [Текст] / Г.Б. Клейнер, Г.О. Голиченко, И.М. Зацман И.М. - М.: ЦЭМИ РАН, 2007. – 492 с.
140. Клиланд, Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление [Текст] / Д. Клиланд, В. Кинг. - пер. с англ. - М.: Сов. радио, 1974. - 280 с.
141. Климанов, В. В., Михайлова А. А. Внедрение программного бюджета: что ожидать регионам [Текст] / В.В. Климанов, А.А. Михайлова // Бюджет. — 2012. — № 12. – С.98-101.
142. Климанов, В. В. Региональные системы и региональное развитие в России [Текст] /В. В. Климов / Изд. 2-е. – М.: Едиториал УРСС, 2004. – 296 с.
143. Ковалева, Т.М. Организация бюджетного менеджмента в субъекте РФ [Текст] / Т.М. Ковалева // Финансы и кредит. - 2008. - №6 (120) - С. 41-47.
144. Когут, А.Е. Информационные основы регионального социально-экономического мониторинга [Текст] / А.Е. Когут, В.Е. Рохчин. - СПб – М. 1995. - С. 87.
145. Козлов, А.В. Программа развития Арктической зоны Российской Федерации на основе комплекса региональных индикаторов. [Текст] / А.В. Козлов, С.С. Гутман, И.М. Зайченко //Вестник Забайкальского государственного университета. 2014. № 11. С. 110-120
146. Козлова, О.А. Вопросы моделирования пространственной организации российских регионов [Текст] / О.А. козлова // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. - 2013. - № 5. - С. 154-156.
147. Козлова, О.А. Теоретические основания развития механизма государственно-частного партнерства [Текст] / О.А. Козлова, С.А. Суспицын, Л.И. Власюк, А.А. Петровская // Журнал экономической теории. - 2013. - № 3. С. 254-258.
148. Козырев, В.В. Сущность современной конкуренции территорий: маркетинговый подход. [Текст] / В.В. Козырев, Ю.В. Савельев //Ученые записки Петрозаводского государственного университета. Серия: Общественные и гуманитарные науки. 2010. № 3. С. 86-90.

149. Козырева, Г.Б. Социально-экономическое поведение домохозяйств приграничного региона как индикатор трансформации общества. [Текст]/ Г.Б. Козырева, Т.В. Морозова, Р.В. Белая //Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 22 (397). С. 2-20.
150. Колечков, Д.В. Валовой муниципальный продукт в управлении муниципальной экономикой [Текст]: дис.. канд.эконом. наук: 08.00.01 / Д.В. Колечков. - Ин-т народнохоз. прогнозирования РАН. - Москва, 2013. - 138 с.
151. Комков, Н.И. Программно-целевое управление: возможности и перспектива адаптации к условиям переходной экономики [Текст] / Н.И. Комков, Я.В. Маркова // Проблемы прогнозирования. - 1998. - № 3. - С.41-47.
152. Королева, Е.Н. Стратегическое управление развитием муниципальных социально-экономических систем в условиях глобализации: теоретико-методологические аспекты [Текст]: монография / Е.Н. Королева. – М.: Всеросс. гос. нал. акад. 2006. – 167 с.
153. Кохужева, С.Н. Программно-целевой метод как инструмент государственного управления социально-экономическим развитием региона [Текст] / С.Н. Кохужева // Новые технологии. Выпуск 4. - Майкоп: Изд-во ФГБОУ ВПО «МГТУ», 2011. - 34-45 с.
154. Криворотов В.В. Научно-методические основы исследования экономической безопасности в системе устойчиво-безопасного социально-экономического развития территорий. [Текст] / В.В. Криворотов, А.В. Калина, С.Е. Ерыпалов //Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2014. № 5. С. 121-132.
155. Криворотов В.В. Методический подход к оценке конкурентоспособности территориально-производственных комплексов. [Текст] / В.В. Криворотов, А.В. Калина, А.Ю. Байраншин //Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2011. № 3. С. 81-91.
156. Криворотов В.В. Прогнозирование развития региональных производственных комплексов. [Текст] / В.В. Криворотов, А.В. Калина, А.И.

- Савельева, А.Ю. Байраншин //Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление. 2011. № 4. С. 99-111.
157. Криворотов В.В. Исследование устойчиво-безопасного социально-экономического развития территорий. [Текст] / В.В. Криворотов, А.В. Калина //Организатор производства. 2010. Т. 44. № 1. С. 86-94.
158. Кривошеева, М.Ю. Стратегия социально-экономического развития региона на основе программно-целевых методов управления. [Текст] / М.Ю. Кривошеева. - Воронеж, 2005. - 213 с.
159. Кривошеева М.Ю. Особенности применения программно-целевых методов управления для целей регионального развития. [Текст] / М.Ю. Кривошеева, Ю.И. Кривошеев, Н.И. Рогачева //Регион: системы, экономика, управление. 2008. № 2. С. 115-121.
160. Кропачев, С.В. Программно-целевое управление решением научно-технических проблем [Текст] / С.В. Кропачев, Е.А. Наумов. - Новосибирск: Наука, 2006. - 215 с.
161. Ксенофонтов В.И. О применении программно-целевого подхода в управлении региональным развитием. [Текст] / В.И. Ксенофонтов //Труды Кубанского государственного аграрного университета. 2011. № 28. С. 19-22.
162. Кудрявцева, М. Что тестирует стресс-тест? [Текст] / М. Кудрявцева // Рынок ценных бумаг. - 2006. - №2(303). - С. 54 – 56.
163. Кузьмин, А. Мониторинг программы [Текст] / А. Кузьмин / Оценка программ: методология и практика. / Под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. - М.: Издательство «Престо-РК», 2009. - 396 с. - С. 88-98.
164. Куклински, Э. Региональное развитие — начало поворотного этапа [Текст] / Э. Куклински // Региональное развитие и сотрудничество. - 1997. - № 10. - С. 3.
165. Кушлина, В. И. Научно-технический потенциал России и его использование [Текст] / В.И. Кушлина, А.Н. Фоломьева. - М.: ЮНИТИ, 2001. - 304 с.

166. Лапченко, Д.А. Оценка и управление экономическим риском [Текст] / Д.А. Лапченко. - Минск: Амалфея, 2007. - 148 с.
167. Лапыгин, Д.Ю. Развитие региона методом программно-целевого планирования [Электронный ресурс] / Д.Ю. Лапыгин // Экономика региона: электронный журнал ВлГУ, 2007. - № 18.
168. Левада, А.Ю. Социально-пространственная структура российского общества: центр и регионы [Текст] / А.Ю. Левада // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. - М.: ВЦИОМ. - 1996. - 329 с.
169. Лексин, В. Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития [Текст] / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М.: УРСС, 1999. - 368 с.
170. Лексин, В.Н. О формировании государственной системы мониторинга социально-экономической, национально-этнической и политической ситуации в регионах российской федерации [Электронный ресурс] / В.Н.Лексин, В.Е.Селиверстов, А.Н.Швецов. Режим доступа: <http://www.ieie.nsc.ru>.
171. Лексин, В.Н. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения [Текст] / В.Н. Лексин, Е.Н. Андреева, А.И. Ситников и др. // Российский экономический журнал. 2009.- №9.- С. 15.
172. Лексин, В.Н. Системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления: методология и практика исследований территориальных систем [Текст] / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. - Российская акад. наук, Ин-т системного анализа. Москва, 2011. - 342 с.
173. Лукашев, А.В. Риск-менеджмент и количественное измерение финансовых рисков в нефинансовых корпорациях [Текст] / А.В. Лукашев // Управление рисками. - 2005. - № 5 (11). - С. 43 -60.
174. Львов, Д.С. Институциональная экономика [Текст]: учеб. пособие для вузов/ Д.С. Львов. – М.: ИНФРА-М, 2001. - 318с.

175. Магданов, П.В. Проблемы и область применения финансовых целей в процессе стратегического планирования [Текст] / П.В. Магданов // Вестник Тихоокеанского государственного университета. - 2009. - №3(14). - С. 165-174.
176. Макашева, З.М. Исследование систем управления [Текст] / З.М. Макашева. - М.: КНОРУС, 2009. - С. 15.
177. Малышев, Ю.А. Теория и методология развития институциональных отношений в инновационной сфере региона [Текст] / Ю.А. Малышев. - Пермь: ОАО «НИИУМ», 2009. – 330с.
178. Малышев, Ю.А. Формирование системы мониторинга [Текст] / Ю.А. Малышев, Г.В. Кутергина, В.Ю. Аввакумов //Аудит и финансовый анализ. - 2010. - №6. - С.1-15.
179. Марков, С.Н. Анализ методик оценки эффективности бюджетных расходов на образование [Текст] / С.Н. Марков // Современный финансовый рынок РФ. - 2011. - С. 63 - 68.
180. Мартынов, С. Н. Новые парадигмы экономической науки [Электронный ресурс] / С. Н. Мартынов. – Режим доступа: <http://smartpage.narod.ru>.
181. Маршалова, А.С. Управление экономикой региона: управление [Текст]: учеб. пособие для вузов / А.С. Маршалова, А.С. Новоселов. - Новосибирск.: ИЭОПП СО РАН, 2001. - 404 с.
182. Мендельсон, Э. Введение в математическую логику [Текст] / Э. Мендельсон. - М.: Наука, 1971. - С. 36.
183. Микулинский, С.Р., Попов Х.Г. Программно-целевой поход в управлении. Теория и практика. Пер. с болгар. [Текст] / С.Р. Микулинский, Х.Г. Попов. - М.: Прогресс, - 1975. - 198 с.
184. Мингалева, Ж.А. Мониторинг результативности проектов государственно-частного партнерства [Текст] / Ж.А. Мингалева, Н.П. Паздникова // Экономика и предпринимательство. – 2013. - № 4. - С. 140-144.

185. Минченко, О.С. Подходы к оценке целевых программ в российской практике [Электронный ресурс] / О.С. Минченко. Режим доступа: <http://vestnik.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/04/02/>.
186. Митерев, М.А. Программно-целевые методы планирования как инструмент государственного управления развитием социально-экономических систем [Электронный ресурс] / М.А. Митерев // Труды МЭЛИ: электронный журнал. Режим доступа: <http://www.e-magazine.meli.ru>
187. Митракова, О.В. Методика и технология создания информационно-аналитических систем мониторинга [Текст] / О.В. Митракова. - Москва, 2011. - 104 с.
188. Митрофанова, И.В. Программно-целевой подход к управлению территорией: анализ современного отечественного опыта [Текст] / И.В. Митрофанова // Региональная экономика: теория и практика. 2006. - № 5. - С. 42-46.
189. Мишин, В.М. Исследование систем управления [Текст]: Учебник для вузов/ В.М. Мишин. - М.: ЮНИТА-ДАНА, 2003. - 527 с.
190. Мозголин, Б.С. Программно-целевое управление региональным развитием: проблемы и перспективы [Текст] / Б.С. Мозголин // Известия томского политехнического университета. - 2007. - Т. 311. - № 6. - С. 51-54.
191. Мониторинг и оценка. Методические рекомендации [Текст] / Международный альянс ВИЧ/СПИД. - К., 2004. - 112 с.
192. Мониторинг и оценка в условиях программно-целевого управления региональным развитием [Текст] / Д.В. Визгалов и др. / Фонд "Агентство развития Том. обл." - Томск, 2004.
193. Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены [Текст]: материалы опроса / ВЦИОМ. - 1999. - № 1. - 37 с.
194. Мониторинг реализации региональных программ [электронный ресурс]: статья. Режим доступа: <http://www.pandia.ru/764748/>

195. Мониторинг социальных программ: практические примеры [Текст] / А. Александрова, И. Беляков, Л. Никонова. - М.: Институт экономики города, 2005. – С. 112.
197. Море, К. Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики [Текст] / К. Море, Р. Страйк, А.С. Пузанов. - М.: Айрис-пресс, 2007. - 448с.
198. Морозова, Т.В. Региональная экономическая политика на рынке жилья муниципальных образований Карелии. [Текст] / Т.В. Морозова, Г.Б. Козырева, И.В. Тимаков //Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 19. С. 46-52
199. Морозова, Т. Г. Муниципальный менеджмент [Текст] / Т. Г. Морозова. – М.: ЮНИТИ, 1997-234с.
200. Мохов, И.В. Реализация программно-целевого подхода в системе управления занятостью в регионе [Текст] / И.В. Мохов // Регулирование социально-трудовых отношений в современных условиях хозяйствования: материалы Межд. науч.-практ. конф. - Ижевск, 2009. – С.93-98.
201. Мыльник, В.В. Исследование систем управления: учебное пособие для вузов [Текст] / В.В. Мыльник, Б.П. Титаренко, В.А. Волчиенко. - 3-е изд. – М.: Академический проект: Трикста, - 2004. – 361 с.
202. Никлас, Луман Социальные системы: очерк общей теории [Текст] / Л. Никлас. - Санкт-Петербург. Наука, 2007. - С.32-33.
203. Никонов О.И. Методологический подход к исследованию устойчиво-безопасного социально-экономического развития территорий. [Текст] / О.И. Никонов, В.В. Криворотов, А.В. Калина // Известия высших учебных заведений. Горный журнал. 2011. № 2. С. 36-43.
204. Новая философская энциклопедия [Текст] / Под редакцией В. С. Стёпина. - М.: Мысль, 2001. - 456с.
205. Озеров П.В. Использование программно-целевого подхода в развитии поляризованного экономического пространства. [Текст] / П.В. Озеров //Вестник

- Университета (Государственный университет управления). 2011. № 22. С. 180-182.
206. Ольсевич, Ю.Я. Трансформация хозяйственных систем [Текст] / Ю. Я. Ольсевич. - М.: Институт экономики РАН, 1994. - 220 с.
207. Организация административного мониторинга социальных программ на региональном и местном уровнях [Текст] / А. Шанин, А. Александрова, Б. Ричман; под ред. А. Александрова. – М.: Институт экономики города, 2002. - С. 52.
- Орлов, А.И., Пугач О.В. Подходы к общей теории риска. [Текст] / А.И. Орлов, О.В. Пугач // Управление большими системами. Выпуск 40. С. 49-82.
209. Паздникова, Н. П. Методические аспекты оценки бюджетных рисков региона [Текст] / Н.П. Паздникова, А.А. Кочарян // Российское предпринимательство. - 2014. - № 15 (261). - С. 4-12.
210. Паздникова, Н.П. Методическое обеспечение мониторинга эффективности социально-экономической системы региона [Текст] / Н.П. Паздникова // Экономика и менеджмент систем управления. - 2015. - № 2(16) - С. 60-66.
211. Паздникова, Н.П. Мониторинг результативности программы социально-экономического развития региона [Текст] / Н.П. Паздникова // Вестник Пермского университета. Серия политологии - Пермь, 2007. - № 1. - С. 158-162.
212. Паздникова, Н.П. Оценка эффективности ресурсного обеспечения мониторинга целевых программ социально-экономического развития регионов [Текст] / Н.П. Паздникова, Ж.А. Мингалева // Экономика региона. - 2009. – № 4 (20). - С. 211-215.
213. Паздникова, Н.П. Стресс-тестирование в управлении бюджетными рисками региона [Текст] / Н.П. Паздникова, С.Е. Шипицына // Экономика региона. - 2014. - № 3(39). – С. 208-217.
214. Паздникова, Н.П. Формирование системы мониторинга реализации программы социально-экономического развития региона [Текст]: дисс...канд. эконом. наук 08.00.05 / Н.П. Паздникова. - Перм. гос. ун-т. Пермь, 2007. - 174с.

215. Паздникова, Н.П. Эффективность использования общественных фондов социально-экономической системы региона [Текст]: монография / Н.П. Паздникова. - Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политех. ун-та, 2015. - 185 с.
216. Паздникова, Н.П., Методологические подходы к оценке эффективности стратегических программ в субъекте российской федерации [Текст] / Н.П. Паздникова, С.А. Филимонова // Журнал «Национальные интересы: приоритеты и безопасность». - 2014. - № 48 (285). - С. 2-10
217. Панфилов, В.С. Финансовая политика России в перспективном периоде [Текст] / В.С. Панфилов, О. Дж. Говтвань // Проблемы прогнозирования. - 2012. - №6. - С. 35-51.
218. Парсонс, Т. Система современных обществ [Текст]/ Под ред. М.С. Ковалевой. - М.: Аспект Пресс, 1998. - 270с.
219. Парфенова, И.С. Социальная эффективность профессиональной переподготовки безработных: опыт социолого-управленческого анализа [Текст]: дис. канд. социол. наук: 22.00.08 / И.С. Парфенова. - Екатеринбург, 2005. - С. 21.
220. Переходько, М.Н. Интеграция программно-целевого планирования в теорию и практику современного реформирования экономики [Текст] / М.Н. Переходько //Экономический вестник РГУ. Том 3, часть 2. Ростов на Дону: Изд-во РГУ. - 2007. - 234 с.
221. Переходько, М.Н. Модернизация программно-целевого планирования муниципального экономического развития [Текст] / М.Н. Переходько, Т.В. Игнатова Т.В. // Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России): материалы междунар. научно-практ. конф. Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2010. - С. 160.
222. Пермский региональный сервер <http://perm.ru>
223. Перский, Ю.К. Иерархический анализ экономики: методы и модели [Текст] / Ю. К. Перский, Д. Н. Шульц - Российская акад. наук, УроИЭ. Екатеринбург, 2008. - 247 с.

224. Перцов, Л.В. Внедрение государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ в практику управления: вопросы и ответы. [Текст] / Л.В. Перцов. - Издательский Дом "Бюджет". Государство. - 2012. - №10. - 206с.
225. Петренков, А. О. Адаптация зарубежных практик аудита эффективности государственных финансовых ресурсов к российским условиям [Текст] / О.А. Петренко // Финансы и кредит. - 2009. - № 33. - С.65–69.
226. Петров, А.П., Угольников О.Д., Угольников В.В. Государственно-частное партнерство как условие конкурентного развития экономики [Текст] / А.П. Петров, О.Д. Угольникова. - СПб: Изд-во СПбГУСЭ, 2013. - 179 с.
227. Пилясов, А. Экономические и политические факторы развития российских регионов [Текст] / А. Пилясов // Вопросы экономики. - 2003. - №5. - С. 67-82.
228. Пирогова, О.А. Эффективность финансового обеспечения государственных услуг [Текст] / О.А. Пирогова // Научно-аналитический журнал «Инновации и инвестиции». - 2013. - №4. - С. 84 - 88.
229. Плисецкий, Д. Система мониторинга финансового сектора экономики [Текст] / Д. Плисецкий // Банковское дело, 2004. - № 9. – С. 51-58.
230. Подольская, М.Н. Квалиметрия и управление качеством: лабораторный практикум. Ч. 2. Аналитические методы и комплексные инструменты качества / М.Н. Подольская. - Тамбов: Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2011. - 96 с.
231. Поляк, Г.Б. Бюджетная система России: учебник для студентов вузов [Текст] / Г.Б. Поляк. – М.: ЮНИТМ-ДАНА, 2007. - 703 с.
232. Портер, М. Конкуренция: пер. с англ. [Текст] / М. Портер. - М.: Вильямс, 2002. - 250 с.
233. Пособие по мониторингу и оцениванию программ регионального развития [Текст] / М. Лендьел, Б. Винницкий, Ю. Ратейчак, И. Санжаровский; под ред. И. Санжаровского, Ю. Полянского. - К.: К.І.С., 2007. - 80 с.
234. Природопользование. Словарь-справочник [Текст]. - М., Мысль, 1990, 637 с.

235. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник [Текст] / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. - 4-е изд., перераб. и доп. - Москва: Экономика, 2011. - 604 с.
236. Программно-целевое планирование развития городов и регионов. АН СССР. Ин-т. социально-экон. проблем [Текст] / под ред. И.И. Сигова. - М.: Наука, 1987. - 198 с.
237. Программно-целевой метод в планировании [Текст] / под ред. Н. П. Федоренко. - М.: Наука, 1982. - 156 с.
238. Райзберг, Б.А. Программно-целевое планирование и управление [Текст] / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко. - М: Инфра-М, 2007. - 436 с.
239. Райзберг, Б.А. Современное состояние и проблемы программно-целевого планирования и бюджетирования в России [Текст] / Б.А. Райзберг // Известия московского государственного технического университета МАМИ. - 2012. Т. 3. - № 2. - с. 165-172.
240. Райзберг, Б.А. Сущность и роль программно-целевого планирования и управления в реализации государственной социально-экономической политики [Текст] / И.В. Райзберг, Е.Ю. Доценко // Вопросы экономических наук. - 2007. - № 6. - С. 113-119.
241. Райзберг, Б.А., Лозовский, Л.Ш., Стародубцева, Е.Б. Современный экономический словарь [Текст] / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. - 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. - 479 с.
242. Рамзаев В.М. Конкурентоспособность как синергетическая характеристика кластерного развития социально-экономических систем [Текст] / Чумак В.Г., Рамзаев В.М., Кукольников Е.А., Шестова Н.С. Альманах современной науки и образования. - 2011. - № 1. - С. 173-177.
243. Рапопорт, В.С. Объективные предпосылки и основные положения целевого управления: учеб. пособие [Текст] / В.С. Рапопорт, Л.В. Родионова. - М.: Мысль, 2008. - 299 с.

244. Растворцева, С.Н., Фаузер В.В., Задорожный В.Н., Залевский В.А. Социально-экономическая эффективность регионального развития [Текст] / отв. ред. д.э.н., доцент С.Н. Растворцева. - М.: Экон-Информ, 2011. - 136 с.
245. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013: Стат. сб. / Росстат. М., 2013. - 990 с.
246. Решетников, М.Г. Отраслевой и функционально-отраслевой подход. Две грани государственного управления [Текст] / М.Г. Решетников, И.В. Быков. - Пермь: Астер, 2007. - 154 с.
247. Рикардо, Д. Начала политической экономии и налогового обложения. [Текст] / Д.Рикардо. Сочинения. - М., 1995. - Т.1. - 344с.
248. Рисин, И.Е. Принципы мониторинга социально- экономического развития региона [Текст] /И.Е. Рисин, И.А. Шлеките // Актуальные проблемы развития территорий и систем регионального и муниципального управления. Вып. 3, Воронеж, 2007, - С. 29-32.
249. Рой, О.М. Экономическое районирование муниципальных образований: на пути к новой статистической классификации [Текст] / О.М. Рой // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование - 2013. Т. 6. - № 3 (29). - С. 43-52.
250. Руководство по мониторингу проектов, программ, политик [Текст] / Г. Подготов, А. Маматкеримова, А. Болотбаев [и др.]. Программа ПРООН по политическому и административному управлению на центральном уровне. – Бишкек, 2002. - 56 с.
251. Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне: в 7 т. [Текст] / под общ. ред. А. М. Лаврова. - М.: ИД «Деловая и профессиональная литература», 2008. - 234 с.
252. Савельев Ю.В. Региональная экономическая политика и структурные сдвиги в экономике российских регионов. [Текст] / Ю.В. Савельев //Известия Русского географического общества. 2013. Т. 145. № 2. С. 9-24.

253. Савельев Ю.В. Основание и выбор стратегий повышения конкурентоспособности российских регионов. [Текст] / Ю.В. Савельев //Федерализм. 2011. № 4 (64). С. 17-30.
254. Савельев Ю.В. Региональная экономическая политика в приграничном регионе: постановка исследовательских задач. [Текст] / Ю.В. Савельев //Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 13. С. 23-29.
255. Савельев Ю.В. Теоретические основы современной межрегиональной конкуренции. [Текст] / Ю.В. Савельев //Журнал экономической теории. 2010. № 2. С. 86.
256. Самохин, А.Д. Методы программно-целевого подхода [Текст] / А.Д. Самохин / Экономика и математические методы:Т.10, Вып. 5. - М., 2007.- 436 с.
257. Самуэльсон, П. Э. Экономика [Текст] / П. Э. Самуэльсон, В. Д. Нордхаус. - М.: Вильямс, 2008. - 1360 с.
258. Селивестров, В.Е. Региональный мониторинг как информационно - управленческая основа региональной политики и стратегического планирования [Текст] / В.Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. - 2010. - №2. - С.3-40.
259. Селигмен, Б. Основные течения современной экономической мысли, пер с англ. [Текст] / Б. Селигмен. - М., 1968. - 205 с.
260. Сериков, А. В. Эффективность хозяйственной деятельности: определение, измерение, синергетическое управление [Текст] / А.В. Сериков // Економічний вісник Донбасу. - 2011. - № 2 (24). - С. 212-219.
261. Сизов, В.С. Стратегическое управление воспроизводственным процессом [Текст] / В.С. Сизов. - М.: Экономистъ, 2004. – 198 с.
262. Скиба, А.Н. Кластеры: реализация системного принципа в пространственно-институциональной организации производства [Текст] / А.Н. Скиба // Региональная экономика: теория и практика, 2011. - № 10. - С.39-47.
263. Солодкая, М.С. Надежность, эффективность, качество систем управления [Текст] / М.С. Солодкая. - «Credo». - 1999. - № 5 (17). – С. 75-82.

264. Степанова, Е.А. Управление рисками изменения доходов территориальных бюджетов [Текст]: автореф. дисс....канд. экон. наук. 08.00.10/ Е.А. Степанова. Краснодар, 2011. - 20 с.
265. Стефанов, Н.Г. Программно-целевой подход в управлении. Теория и практика: Учебник [Текст] Пер. с болг. / Н.Стефанов, К.Симеонов, К.Костев, С.Качаунов. - М: "Прогресс", 1975. – 198 с.
266. Стюарт, Маклеод. Государственное бюджетирование [Текст] / С. Маклеод. Программа Европейского Союза EUROPEAID 113768/ D /SV /RU- C.6.
267. Тажитдинов, И.А. Концептуальная модель формирования региональной интегрированной контрактной системы [Электронный ресурс] / И. А. Тажитдинов, Д. А. Гайнанов, А. Г. Атаева // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – №4. Режим доступа: <http://www.science-education.ru/104-6639>.
268. Тарханова, Е.Г. Методы оценки эффективности деятельности некоммерческих организаций [Текст] / Е.Г. Тарханова // Известия ИГЭА. – 2011. - №4. - С.110-114.
269. Татаркин, А.И. Саморазвивающиеся территориальные экономические системы: диалектика формирования и функционирования [Текст] / А.И. Татаркин, Д. А.Татаркин // Вестник Челябинского государственного университета. 2010. - № 3. С. 5-12.
270. Татаркин, А. И. Модернизация социально-экономического развития муниципальных образований [Текст] / Под общ. ред. А. И. Татаркина. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика». Т.1, 2006. - 446 с.
271. Татаркин, А. И. Модернизация социально-экономического развития муниципальных образований [Текст] / Под общ. ред. А. И. Татаркина. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика». Т. 2, 2006. – 483 с.
272. Терентьева, Н.Ю. Проблемы реализации программно-целевого метода управления на региональном уровне [Электронный ресурс] / Н.Ю.Терентьева //

Региональная экономика и управление: электр. науч. журн. 2007. - № 4 (12). -
Режим доступа: <http://region.mcnip.ru>.

273. Терехов, А.Г. Аудит эффективности проектов, программ, изобретений и открытий [Текст] / А.Г. Терехов, Б.А. Минин, В.Б. Радин, В.В. Серебрянников [и др.]. - М.: Экономика, 2009. - 366 с.

274. Ткачев С.А. Особенности реализации программно-целевого подхода к управлению региональным социально-экономическим развитием в республике Коми. [Текст] / С.А. Ткачев // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: Теория и практика управления. 2007. № 5 (10). С. 78-83.

275. Толстогузов О.В. Программно-целевой подход в управлении развитии региональной экономики. [Текст] / О.В. Толстогузов // Экономика и управление. 2009. № 1 S4. С. 35-38.

276. Тренев, В.Н. Механизмы управления региональным социально-экономическим развитием на основе программно-целевого подхода. [Текст] / В.Н. Тренев, Т.В. Тренева, С.В. Леонтьев // Вестник научно-технического развития. 2012. № 12 (64). С. 26-30.

277. Урсул, А.Д. Проблема эффективности в современной науке. Методологические аспекты [Текст] / А.Д. Урсул. - Кишинев, 1985. - С. 256.

278. Урсул, А.Д. Глобальные процессы, безопасность и устойчивое развитие // [Текст] / А.Д. Урсул // Век глобализации. - 2008. - № 1. - С.17-22

279. Усков, И.В. Бюджетная программа — основа программно-целевого планирования [Текст] / И.В. Усков // Вестник финансового университета. - 2013. - № 2 (74). - С. 33-42.

280. Ускова, Т.В., Прокофьева Э.О. Мониторинг программ развития [Текст] / Т.В. Ускова, Э.О. Прокофьева. – М.: ЮНИТИ, 2003.

281. Ускова, Т. В. Теория и методология управления устойчивым социально-экономическим развитием региона [Текст]: автореферат дис. ... докт. экон. наук: 08.00.05 / Т. В. Ускова. - Вологда, 2010. - 36 с.

282. Устойчивое развитие: вызовы Рио: доклад ПРООН [Электронный ресурс].

2013. Режим доступа <http://gtmarket.ru/news/2013/06/17/6014>.

283. Федорова Е.Н. Метод программно-целевого управления региональным развитием. [Текст] / Е.Н. Федорова, О.Н. Ананьева. //Актуальные проблемы экономической теории и региональной экономики. 2014. № 1 (13). С. 104-109.

284. Федорова О.Б., Чижевская Е.Л. Использование программно-целевых технологий в управлении региональным развитием. [Текст] / О.Б. Федорова, Е.Л. Чижевская //Электронный научный журнал Нефтегазовое дело. 2006. № 2. С. 98.

285. Фетисов, Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика [Текст] / Г.Г. Фетисов, В.П. Орешин. - М.: Инфра-М, 2006. - С.186

286. Филиппов, Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства: учеб. пособие. [Текст] / Ю.В. Филиппов. - Москва, 2011. - 234 с.

287. Филиппова, М.Ф. Сущность программно-целевого планирования и управления социально-экономическим развитием [Текст] / М.Ф. Филиппова // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика [Текст] / М.Ф. Филиппова. - 2011. № 2. С. 58-63.

288. Финансовый менеджмент: Учебник для вузов [Текст] /под ред. Г. Б. Поляка - М.: ЮНИТИ, 2002. - 487 с.

289. Финансы [Текст] / Под ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1993. – 459 с.

290. Фрейдина, Е.В. Исследование систем управления [Текст]: Учеб. пособие для вузов. Серия Высшая школа менеджмента / Е.В. Фрейдина. - М.: Омега-Л, 2008. - 367 с.

291. Ханалиев, Г.И. Концепция использования программно-целевого управления для обеспечения сбалансированного развития регионального транспортного комплекса. [Текст] / Г.И. Ханалиев //Terra Economicus. 2011. Т. 9. № 2-2. С. 161-164.

292. Хасаев, Г.Р. Развитие региональных социально-экономических систем: сборник научных трудов [Текст] / под ред. Г.Р. Хасаева. - Самарский гос. экон. ун-т. Самара, 2009. - 232 с.

293. Хасаев, Г.Р. Новые парадигмы регионального развития и демографическая политика региона [Текст] / Г.Р. Хасаев // Вестник самарского государственного экономического университета. - 2013. № 9 (107) - с. 119-123.
294. Хасанов, Р. Н. Проблемы оценки эффективности целевых программ на стадии их отбора и реализации [Текст] / Р.Н. Хасанов // Проблемы современной экономики: материалы международной научной конференции. Челябинск: Два комсомольца, 2011. - С. 45-48.
295. Хатри, Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе: Пер. с англ. [Текст] / Г.П. Хатри. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. – 276 с.
296. Хемди, А. Имитационное моделирование - Введение в исследование операций [Текст] / А.Хемди. - М.: «Вильямс», 2007. - 737с.
297. Цвикилевич, А.В. Управление развитием муниципального образования на основе программно-целевого метода [Текст]: дисс....канд. экон. наук: 08.00.05/ А.В. Цвикилевич. Пермь, 2005. - 180 с.
298. Черников, Д. Макроэкономическая теория [Текст] / Д. Черников // Российский экономический журнал. - 1995.- № 9. - С.74-79.
299. Чечулина, Н.А. Полипарадигмальный подход как теоретическая база создания полезных образовательных продуктов для высшего профессионального образования [Текст] / Н.А. Чечулина, Э.Г. Скибицкий, А.С. Лихачев //Наука о человеке: гуманитарные исследования. - 2013. - № 4 (14). - С. 92-101.
300. Шалаев, И.К. Научные основы мотивационного программно - целевого управления [Текст] / И.К. Шалаев. - Барнаул: Изд-во БГПУ, 1995. - 72 с.
301. Швецов, А. Управление социально-экономическими системами: развертывание методолого - теоретических и прикладных исследований [Текст] / А. Швецов, Е. Андреев // РЭЖ, 2006. - №3. - С. 28-35.
302. Швецова, Г.Н. Методология исследования программно-целевого управления региональной образовательной системой [Текст] / Г. Н. Швецова / Начальная школа: проблемы и перспективы: материалы III Межд. Науч.-практ.

конф. - Йошкар-Ола: Марийский гос. пед. ин-т им. Н.К. Крупской, 2007. - С. 3-28.

303. Швецова, Г.Н. Программно-целевое управление региональной образовательной системой [Текст]: автореф. дисс... докт. пед. наук:/ Г.Н. Швецова. - Чебоксары, Чувашский государственный педагогический университет им. И.Я. Яковлева. 2009. - 47 с.

304. Шедько, Ю.Н. Программно-целевое управление в регионах России в условиях перехода к антропоцентрическому обществу. [Текст] / Ю.Н. Шедько //Стратегии бизнеса. 2014. № 5 (7). С. 23-27.

305. Шичиях, Р.А. Совершенствование методических подходов к разработке целевых индикаторов региональных программ развития промышленного плодводства [Текст] / Р.А. Шичиях, И.Н. Путилина // Новые технологии. - 2011. - Вып.2 – Майкоп: Изд-во МГТУ, 2011. - С.140 - 142.

306. Шувалова, Ю.Ю. Совершенствование мониторинга социально-экономического развития региона [Текст]: автореф. дисс... канд. эконом. наук: 08.00.05/ Ю.Ю. Шувалова. - Санкт- Петербург, 2012. - 32 с.

307. Шурдумова, Э.Г. Стратегические методы управления региональной экономикой. [Текст] / Э.Г. Шурдумова, Б.В. Казиева, А.Б. Нагоев // Фундаментальные исследования. 2015. № 2-1. С. 104-108.

308. Щербаков, В. Н. Система экономических отношений в России [Текст] / В.М. Агеев, В.Н. Щербаков. - Моск. гос. соц. ун-т, Ин-т экономики - 1998.-450с.

309. Щукина, Н.П. Потенциал и проблемное поле публичной социологии во взаимодействии с властью и общественностью [Текст] / Н.П. Щукина // Вестник Самарского государственного университета. - 2013. - № 8.2 (109). - С. 211-218.

310. Экономика и право: словарь-справочник [Текст] / Л. П. Кураков, В. Л. Кураков, А. Л. - М.: Вуз и школа. 2008. – 309 с.

311. Экономический словарь [Текст] / Под ред. А.И. Архипова. – М.: Проспект, 2010. - 672с

312. Эльдиева, Т.М. Совершенствование программно-целевого метода

- решения проблем регионального АПК [Текст] / Т.М. Эльдиева // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. - 2011. - № 10 - С.12-18.
313. Эмерсон, Г. Двенадцать принципов производительности Управление это наука и искусство [Текст] / Г. Эмерсон. - М: Экономика, 1992. - 234с.
314. Эффективность российских банков [Текст] / Центр экономических исследований. Центр МФПА. Москва. 2007. – 498 с.
315. Якобсон, Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и практика: Учебник для вузов [Текст] / Л.И. Якобсон. - М.: ГУ ВШЭ, 2000. - С.35.
316. Ярошенко, Т.П. Методика оценки эффективности реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ [Электронный ресурс] / Т.П. Ярошенко// Управление экономическими системами, 2011. - № 10, Режим доступа: <http://uecs.ru/uecs-34-342011/item/705-2011-10-20-07-30-00>.
317. Ярошенко, Т.П. Совершенствование оценки эффективности реализации ведомственных целевых программ (на примере комитета по здравоохранению администрации г.Сургута). [Текст] / Т.П. Ярошенко //European Social Science Journal. 2013. № 3 (31). С. 499-506.

Приложение А

Адаптивно-функциональная модель кластеров программно-целевого управления

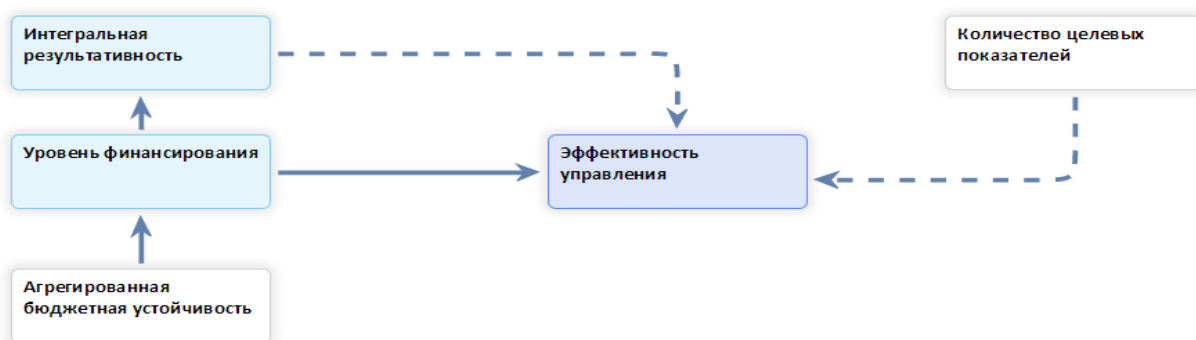


Рисунок 1. Эконометрическая модель кластера «Экономическое развитие»

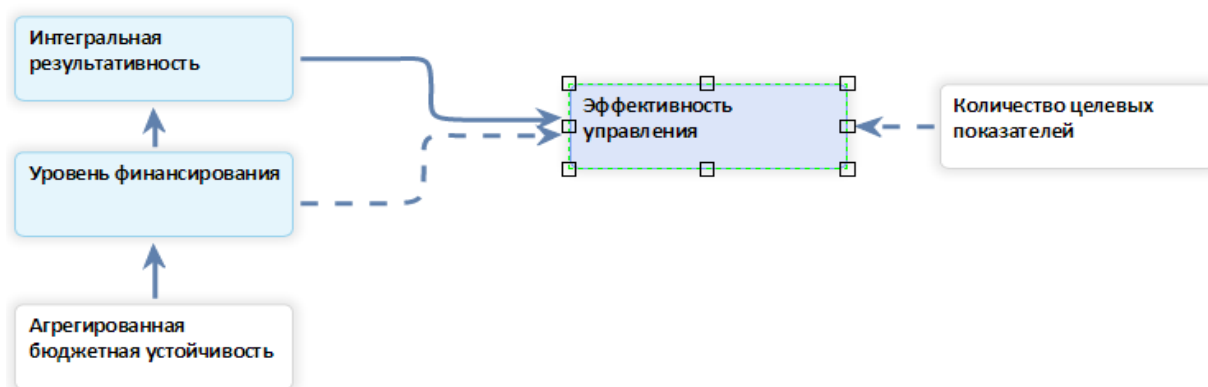


Рисунок 2. Эконометрическая модель кластера «Общественная безопасность»

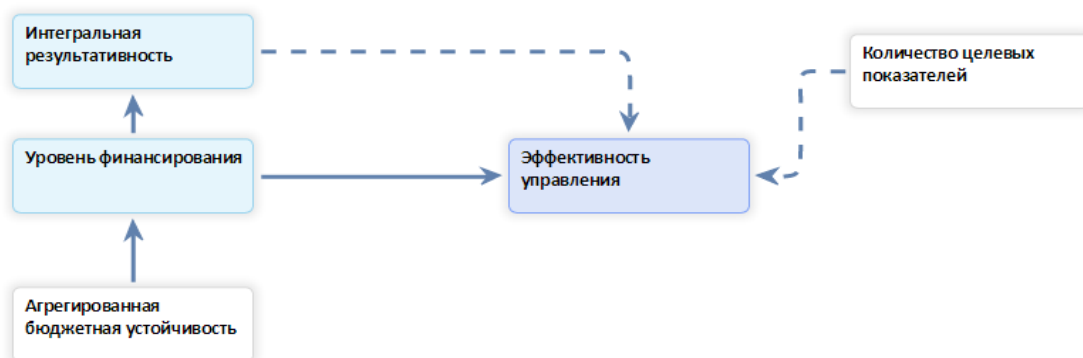


Рисунок 3 Эконометрическая модель кластера «Социальная политика»

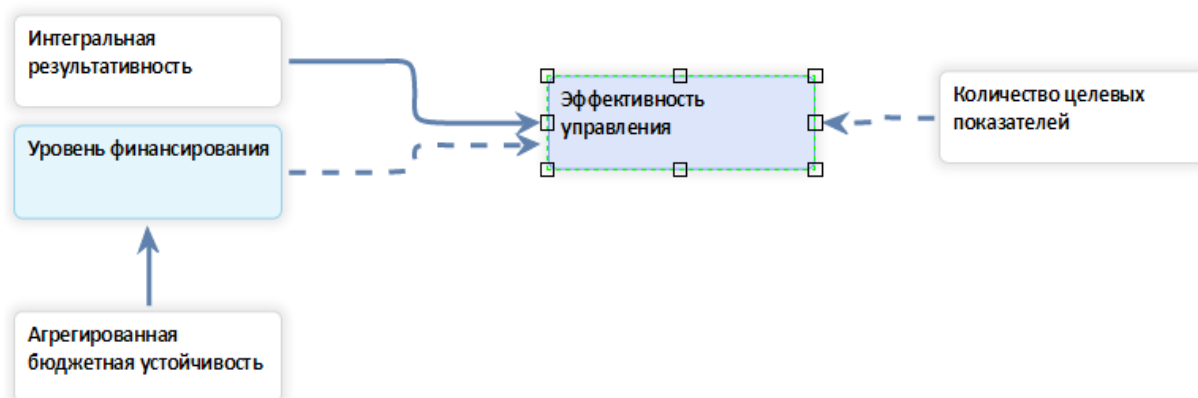


Рисунок 4. Эконометрическая модель кластера «Развитие территорий»

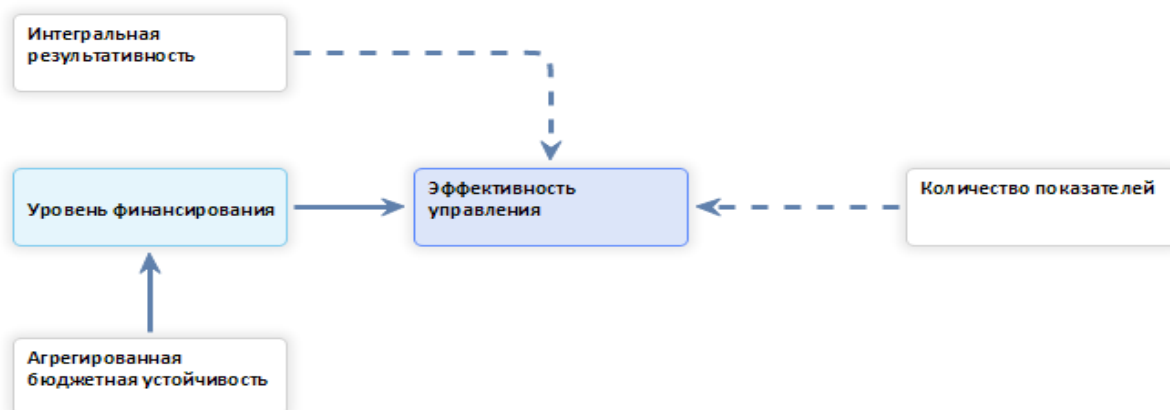


Рисунок 5. Эконометрическая модель кластера «Природопользование и инфраструктура»

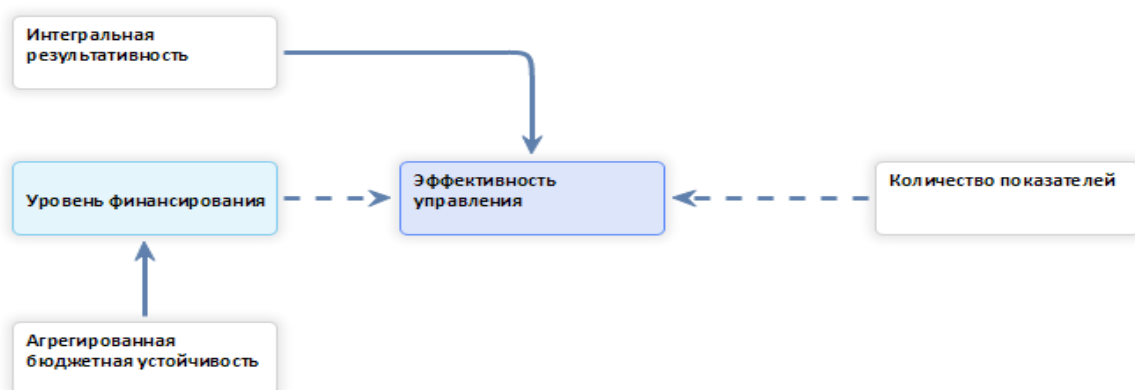


Рисунок 6. Эконометрическая модель кластера «Эффективное управление»

Приложение Б

Система целевых показателей эффективности реализации государственных программ

Блок «Социальная политика»

Государственная программа «Развитие здравоохранения»

№	Наименование показателя (0,33)	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	лет	-0,33	70,2	71,0	72,0
2	Смертность от всех причин	на 1000 чел	0,33	13,5	13,0	12,5
3	Материнская смертность	случаев на 100 тыс. родившихся живыми	0	16,0	15,9	15,9
4	Младенческая смертность	случаев на 1000 родившихся живыми	0,33	8,1	8,0	7,8
5	Смертность детей в возрасте 0-17 лет	случаев на 10000 чел.	0,33	9,3	8,9	8,7
6	Смертность от болезней системы кровообращения	на 100 тыс. чел	0,33	776,0	747,8	717,0
7	Смертность /от дорожно-транспортных происшествий	на 100 тыс. чел	0,33	13,7	12,6	11,5
8	Смертность от новообразований (в том числе от злокачественных)	на 100 тыс. чел	0,33	199,4	197,8	196,1
9	Смертность от туберкулеза	на 100 тыс. чел	0,33	14,9	14,2	13,7
10	Заболеваемость туберкулезом	на 100 тыс. чел	0,33	67,0	63,0	59,5
11	Обеспеченность населения врачами	на 10 тыс. чел	0,33	45,4	44,3	43,2
12	Доля выездов бригад скорой медицинской помощи со временем доезда до больного менее 20 мин.	%	-0,33	82,20	84,30	85,80
13	Соотношение врачи/ средние медицинские работники		0,67	1/2,2	1/2,2	1/2,4
14	Средняя заработная плата врачей и иных работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющих медицинские услуги (обеспечивающих предоставление медицинских услуг), и средней заработной платы в регионе	%	-0,33	130,7	137,0	159,6
15	Средняя заработная плата среднего медицинского (фармацевтического) персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг) от средней заработной платы в регионе	%	-0,33	76,2	79,3	86,3
16	Средняя заработная плата младшего медицинского персонала (персонала, обеспечивающего предоставление медицинских услуг) и средней заработной платы в регионе	%	-0,33	51,00	52,40	70,50

Государственная программа «Развитие образования и науки»

№	Наименование показателя (0, 79)	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Удовлетворенность населения доступностью и качеством услуг общего образования по итогам опросов общественного мнения	%	1	66	67	68
2	Доля детей от 3 до 7 лет, стоящих в очереди в дошкольные образовательные организации	%	0,67	4	0	0
3	Отношение среднего балла ЕГЭ (в расчете на один предмет) в 10 процентах школ с лучшими результатами ЕГЭ к среднему баллу ЕГЭ (в расчете на один предмет) в 10 процентах школ с худшими результатами ЕГЭ	-	1	1,55	1,5	1,4
4	Доля выпускников 11-х классов, получивших аттестаты о среднем образовании, %	%	1	97,6	97,8	98,0
5	Удельный вес учащихся организаций общего образования, обучающихся в соответствии с новым федеральным государственным	%	1	46,3	57,1	67,1

	образовательным стандартом						
6	Доля детей, охваченных образовательными программами дополнительного образования детей в организациях неспортивной направленности, в общей численности детей и молодежи в возрасте 5 – 18 лет		%	1	73,2	74	75
7	Доля детей и молодежи, ставших победителями и призерами краевых, всероссийских, международных мероприятий (от общего количества участников)		%	1	39	42	45
8	Доля выпускников образовательных организаций профессионального образования, трудоустроившихся по специальности		%	1	50	55	57
9	Доля государственных образовательных учреждений Пермского края, имеющих лицензию на образовательную деятельность		%	0	100	100	100
10	Доля внутренних затрат на исследования и разработки в общем объеме ВРП		%	1	1,55	1,77	1,8
11	Количество публикаций статей в изданиях, входящих в международные системы научного цитирования Web of Science, SCOPUS, подготовленных пермскими учеными в течение года		ед.	1	320	400	450
12	Удельный вес численности учителей Пермского края в возрасте до 35 лет в общей численности учителей общеобразовательных организаций		%	1	17	20	22
13	Среднемесячная заработная плата	педагогических работников образовательных организаций дошкольного образования доведена до средней заработной платы в общем образовании в Пермском крае	%	0	100	100	100
		педагогических работников образовательных организаций общего образования сохранена на уровне средней заработной платы Пермского края	%	0	100	100	100
		педагогических работников образовательных организаций дополнительного образования детей доведена до средней заработной платы учителей в Пермском крае	%	1	80	85	90
		педагогических работников и мастеров производственного обучения учреждений (организаций) профессионального образования доведена до средней заработной платы Пермского края	%	1	80	85	90
14	Удельный вес муниципальных образований Пермского края, в которых оценка деятельности образовательных организаций, их руководителей и педагогических работников осуществляется на основании показателей эффективности деятельности подведомственных образовательных организаций		%	0,67	60	100	100

Государственная программа «Социальная поддержка граждан Пермского края»

№	Наименование показателя (0, 86)	Ед. изм	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, % от общей численности населения	%	-1	14,2	13,5	12,6
2	Доля малоимущих граждан, вышедших из трудной жизненной ситуации, от общего количества малоимущих граждан	%	1	21	22	25
3	Доля граждан, получивших адресной меры социальной помощи и поддержки, от общего количества обратившихся и имеющих право на данные меры помощи и поддержки	%	0	100	100	100
4	Доля повторных обращений граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в социальные службы для получения мер социальной помощи и поддержки	%	-1	37	32	28
5	Доля граждан, обеспеченных временным жильем, от общего количества лиц, утративших единственное жилье в результате чрезвычайных обстоятельств	%	1	25	30	35
6	Количество койко-мест для временного пребывания лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации	Ед.	1	400	420	440
7	Доля муниципальных образований, на территории которых	%	1	25	30	35

	обеспечена возможность получения временного приюта гражданами, попавшими в трудную жизненную ситуацию					
--	---	--	--	--	--	--

Государственная программа «Доступная среда. Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края»

№	Наименование показателя (1)	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Доля объектов социальной сферы, доступных для инвалидов, %	%	1	35	40	45
2	Доля инвалидов, положительно оценивающих уровень доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности, в общей численности опрошенных инвалидов	%	1	35	40	45
3	Доля парка подвижного состава автомобильного и городского наземного электрического транспорта общего пользования, оборудованного для перевозки МГН, в парке данного подвижного состава	%	1	10,0	11,7	12,0
4	Доля инвалидов, положительно оценивающих отношение населения к проблемам инвалидов, в общей численности опрошенных инвалидов в Пермском крае	%	1	35	40	45
5	Доля инвалидов, получивших положительные результаты реабилитации, от числа прошедших реабилитацию, %	%	1	13,5	14,0	14,5
6	Доля инвалидов, участвующих в спортивных и культурных мероприятиях (от общего количества инвалидов)	%	1	13	15	20
7	Доля специалистов, прошедших обучение и повышение квалификации по вопросам организации доступной среды, реабилитации и социальной интеграции инвалидов, среди всех специалистов, подлежащих обучению в этой сфере в Пермском крае	%	1	20	30	40
8	Доля инвалидов, обеспеченных техническими средствами реабилитации и услугами в соответствии с региональным перечнем в рамках индивидуальной программы реабилитации, в общей численности обратившихся	%	1	80	85	90

Государственная программа «Семья и дети Пермского края»

№	Наименование показателя (0,37)	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Общий коэффициент рождаемости	промил	-0,33	14,8	14,9	15
2	Соотношение количества третьих и последующих детей с количеством детей указанной категории, родившихся в предыдущем году, %	%	-0,33	100,5	101,0	101,1
3	Доля детей из семей со среднедушевым доходом ниже величины прожиточного минимума, от общей численности детского населения, %	%	0,33	25,9	25,1	24,2
4	Доля детей, находящихся в социально опасном положении, от общего числа детей	%	0,67	1,4	1,4	1,3
5	Доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, от общей численности детского населения	%	0,33	3,0	2,9	2,7
6	Доля детей и подростков, охваченных участием в работе детских общественных объединений	%	-0,33	2,5	3,5	5
7	Доля детей, охваченных различными формами оздоровления и отдыха, % от числа детей в возрасте от 7 до 18 лет	%	-0,33	87,5	88,5	90
8	Удельный вес числа преступлений, совершенных несовершеннолетними, в общем числе преступлений в крае	%	0,33	5,0	4,0	3,8

Государственная программа «Культура Пермского края»

№	Наименование показателя (0,33)	Ед. изм.	Плановое значение показателя			
			г	2014	2015	2016
1.	Удовлетворенность жителей Пермского края качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере	%	-0,33	74	78	83

	культуры					
2	Темп роста количества посещений театрально-концертных мероприятий (по сравнению с предыдущим периодом)	%	-0,33	3,3	3,5	3,8
3	Темп роста количества участников культурно-досуговых мероприятий (по сравнению с предыдущим периодом)	%	-0,33	6,7	6,8	7
4	Доля населения Пермского края, охваченного услугами библиотечного обслуживания	%	-0,33	37,1	39,2	41,3
5	Посещаемость музейных учреждений (в год)	на 1 жит.	-0,33	0,58	0,63	0,7
6	Отношение средней заработной платы работников культуры к средней заработной плате в Пермском крае	%	-0,33	64,9	73,7	82,4
7	Доля детей и молодежи, получающих в Пермском крае услуги художественного образования, в общей численности детей в возрасте 5-18 лет, проживающих в Пермском крае	%	-0,33	16,9	17,8	18,7
8	Количество молодежи, охваченной патриотическими общественными практиками	чел.	0	18600	18600	18600
9	Удельный вес молодежи в возрасте от 14 до 30 лет, занятых в социальных, творческих и проектах иной направленности	%	-0,33	34	36	38
10	Доля объектов культурного наследия, находящихся в удовлетворительном состоянии (не требуется проведение капитального ремонта), от общего количества объектов культурного наследия, расположенных на территории Пермского края	%	-0,33	29	31	33
11	Количество строек (переносов, реконструкций, приспособления для современного использования) объектов инфраструктуры сферы культуры	ед	0,67	3	1	1
12	Доля инфраструктурных объектов сферы культуры, находящиеся в нормативном состоянии	%	-0,33	18,3	35,5	52,7
13	Доля документов государственных и муниципальных архивов, находящихся в нормативных условиях, обеспечивающих их постоянное (вечное) хранение, в общем количестве документов государственных и муниципальных архивов	%	-0,33	97,5	98	98,5
14	Доля архивных документов, переведенных в электронный вид	%	-0,33	10	11,5	14

Государственная программа «Развитие физической культуры и спорта»

№	Наименование показателя (1)	Ед. изм	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Доля населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом	%	1	20,0	21,0	22,0
2	Доля школьников, посещающих занятия физкультурно-оздоровительных групп и спортивных секций, в общем количестве детей соответствующего возраста	%	1	74,0	75,0	76,5
3	Количество Пермских спортсменов в составе сборных команд Российской Федерации	чел.	1	328,0	331,0	334,0
4	Доля лиц с ограниченными возможностями здоровья, занимающихся физической культурой и спортом, от общей численности данной категории населения Пермского края	%	1	4,0	5,0	6,0
5	Доля тренерско-преподавательского состава, имеющего среднее и высшее профессиональное образование в области физической культуры и спорта	%	1	76,0	77,0	78,0
6	Уровень обеспеченности населения спортивными сооружениями, исходя из единовременной пропускной способности	%	1	26,2	26,7	27,3
7	Уровень физического развития и физической подготовленности детей и подростков	%	1	45,0	50,0	55,0

Блок «Территориальное развитие»

Государственная программа «Региональная политика и развитие территорий»

№	Наименование целевых показателей территориального развития (0, 32)	Ед. изм	Плановое значение целевого показателя			
			ф	2014	2015	2016
1	Индекс обеспеченности бюджетов муниципальных районов, городских округов (собственные доходы бюджетов /текущие расходы бюджетов)	ед.	0	1,44	1,44	1,44
2	Количество муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности, повысивших квалификацию в рамках реализации программы	чел	0	1200	1000	1000
3	Доля налоговых, неналоговых доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов и городских округов в общем объеме доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов и городских округов (без субвенций)	%	0	62,70	64,4	64,4
4	Количество муниципальных образований Пермского края, вступивших в процессы преобразований муниципальных образований Пермского края (нарастающим итогом)	ед.	0,33	79	110	133
5	Доля поселений, передавших на основе соглашений полномочия (часть полномочий) по решению 10 и более вопросов местного значения на уровень муниципальных районов (от базового количества поселений в 2013 г.)	%	-0,33	10	9	8
6	Количество муниципальных образований, принявших программы развития муниципальной службы с обеспечением финансирования расходов по их реализации за счет средств местных бюджетов	ед.	0,33	14	30	48
7	Доля граждан, принявших участие в осуществлении местного самоуправления	%	0,33	11,50	15,10	18,70
8	Количество муниципальных образований, подавших заявки на участие в конкурсе «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение Пермского края»	ед.	0,33	38	40	47
9	Доля расходов на содержание органов местного самоуправления Пермского края в общем объеме расходов	%	-0,33	7,0	6,8	6,2
10	Доля муниципальных районов и городских округов, включенных в систему (результаты оценки населением эффективности деятельности ОМСУ представляются на официальном сайте электронной системы «Оценка качества муниципальных услуг в Пермском крае» (http://kontrolslug.permkrai.ru/))	%	0	-	100	100
11	Доля муниципальных районов и городских округов, нормативно установивших требования к условиям и результатам оказания (выполнения) не менее чем для 70 % оказываемых (выполняемых) муниципальных услуг (работ)	%	1	-	40	60
12	Процент освоения субсидий, предоставленных органам местного самоуправления на реализацию инвестиционных и приоритетных региональных проектов (перечислено в муниципальные бюджеты от годовых ассигнований)	%	0,33	75	85	90
13	Процент освоения субсидий, предоставленных органам местного самоуправления на реализацию инвестиционных и приоритетных региональных проектов (перечислено в муниципальные бюджеты от объемов субсидий, утвержденных постановлениями Правительства Пермского края)	%	0	95	95	95
14	Темп сокращения численности населения Коми-Пермяцкого округа	тыс. чел	-0,33	1,2	1,1	0,9
15	Миграционный прирост (убыль) населения в Коми-Пермяцком округе	чел	0,33	-1150	-1050	-1000
16	Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг в Коми-Пермяцком округе	млн. руб	0,33	1824	1915	2030
17	Средняя заработная плата, начисленная на одного работающего в Коми-Пермяцком округе	руб.	0,33	19 443	21 582	22 000
18	Уровень регистрируемой безработицы на территории округа	%	-0,33	4,5	4,2	3,8
19	Инвестиции в социально-экономическое развитие округа	млрд. руб	0,67	0,9	0,9	1,0

20	Количество семей, переселенных в пустующие жилые помещения муниципального жилого фонда муниципальных образований, входящих в Кизеловский угольный бассейн, после приведения их в нормативное состояние (ежегодно)	ед.	0,33	45	52	59
21	Общая площадь пустующих жилых помещений муниципального жилищного фонда муниципальных образований, входящих в Кизеловский угольный бассейн, подлежащих заселению, в которых проведен капитальный ремонт (ежегодно)	кв. м.	1	2600,0	2506,7	3266,7
22	Количество человек, переселенных из труднодоступных и отдаленных населенных пунктов, в том числе из поселков ГУФСИН	ед.	0,33	14	18	22
23	Количество семей, переселенных из труднодоступных и отдаленных населенных пунктов, в том числе из поселков ГУФСИН.	ед.	0,33	7	9	11
24	Объем жилья, введенного в эксплуатацию с целью заселения граждан из труднодоступных и отдаленных населенных пунктов, в том числе из поселков ГУФСИН	кв. м	0,33	308,64	370,37	462,90
25	Уровень зарегистрированной безработицы в Чусовском городском поселении	%	0,67	1,2	0,8	1,2
26	Среднемесячная заработная плата работников крупных и средних предприятий Чусовском городском поселении	руб.	0,33	26227	28168	30816
27	Доля малых предприятий в общегородском объеме отгруженных товаров собственного производства организаций Чусовском городском поселении	%	0	4,60	13,60	13,60
28	Доля продукции градообразующего предприятия в общегородском объеме отгруженных товаров, выполненных работ и услуг собственного производства в Чусовском городском поселении	%	0	68	66	66

Блок «Экономическая политика»

Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика»

№	Наименование показателя (0, 33)	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Прибыль до налогообложения	млн. руб.	-0,33	211 911,0	228 026,0	241 708,0
2	Фонд начисленной заработной платы по полному кругу организаций за период с начала отчетного года	млн. руб.	-0,33	294 292,0	335 494,0	362 334,0
3	Поступление в бюджет Пермского края налоговых доходов	млн. руб.	-0,33	90 494,6	98 443,7	104 350,3

Государственная программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельхозпродукции»

№	Наименование показателя (0,29)	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя							
			г	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	2	3		5	6	7	8	9	10	11
1	Прибыль (убыток) до налогообложения в сельском хозяйстве	млн. руб.	0,33	1579	1738	1912	2080	2259	2448	2654
2	Доля сельскохозяйственной продукции местного производства в расходах населения на продукты питания	%	0,33	12,1	12,5	13,0	13,3	13,7	14	14,3
3	Доля продукции пищевой, перерабатывающей промышленности местного производства в расходах	%	0,33	25,5	26	27	27,5	28	29	30

	населения на продукты питания									
4	Доля конкурентоспособных сельскохозяйственных организаций	%	0,33	80	85	90	90	90	90	90
5	Производительность труда, рассчитываемая как выручка от реализации на 1 занятого в сельском хозяйстве	тыс. руб./чел.	0,33	705	773	847	927	1015	1110	1214
6	Среднемесячная заработная плата работников в сельском хозяйстве	тыс. руб	0,33	12,1	13,0	14,0	15,0	16,1	17,3	18,5
7	Среднегодовая численность работников в сельском хозяйстве	тыс. чел.	0	24,9	25,0	25,0	24,9	24,7	24,5	24,3
8	Фонд начисленной заработной платы в сельском хозяйстве	млн руб	0,33	3623	3907	4213	4491	4780	5077	5393

Государственная программа «Содействие занятости населения»

№	Наименование показателя (0, 64)	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Уровень регистрируемой безработицы в Пермском крае в среднем за год	%	0,67	1,7	1,6	1,6
2	Уровень регистрируемой безработицы в КПО в среднем за год	%	1	2,8	2,3	1,8
3	Уровень регистрируемой безработицы в муниципальных образованиях КУБа в среднем за год	%	1	1,9	1,8	1,7
4	Доля использования квоты на привлечение иностранных работников в Пермский край	%	1	60,0	70,0	80,0
5	Удельный вес инвалидов, трудоустроенных в рамках мероприятия, в общей численности инвалидов, обратившихся в службу занятости за содействием в поисках работы	%	0	5,0	5,0	-
6	Количество руководителей, прошедших обучение в рамках Государственного плана подготовки управленческих кадров для организаций Пермского края	чел.	0	63	63	63
7	Численность работников, пострадавших в результате несчастных случаев на производстве с утратой трудоспособности на 1 рабочий день и более и со смертельным исходом в расчете на 1000 работающих	чел.	1	2,18	2,16	2,14
8	Численность работников, пострадавших в результате несчастных случаев на производстве с утратой трудоспособности на 1 рабочий день и более и со смертельным исходом в расчете на 1000 работающих в КПО	чел.	1	4,0	3,95	3,9
9	Численность работников, пострадавших в результате несчастных случаев на производстве с утратой трудоспособности на 1 рабочий день и более и со смертельным исходом в расчете на 1000 работающих в муниципальных образованиях КУБа	чел.	1	7,7	7,65	7,6
10	Удельный вес выполненных обязательств трехстороннего Соглашения «О взаимодействии в области социально-трудовых отношений», принятых сторонами социального партнерства	%	0	100,0	100,0	100,0
11	Количество соотечественников, прибывших и зарегистрированных вселения	чел.	0,33	400	600	408

Блок «Природопользование и инфраструктура»

Государственная программа «Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения Пермского края»

№	Наименование показателя (0,89)	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Общий (годовой) объем ввода жилья в Пермском крае, в том	тыс. кв.	1	1000	1300	1500

	числе экономического класса	м				
2	Общий (годовой) объем ввода малоэтажного (индивидуального) жилья в Пермском крае	тыс кв. м	1	500	650	750
3	Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда	%	1	1,7	2,2	2,4
4	Общая площадь расселенного аварийного и ветхого жилищного фонда в рамках реализуемых на территории Пермского края программ	тыс кв. м	1	30,99	204,0	-
5	Объем освобожденного аварийного (непригодного для проживания) жилищного фонда в г.Березники	тыс кв. м	1	0	194,5	-
6	Доля населения Пермского края, обеспеченного питьевой водой, отвечающей требованиям санитарного законодательства	%	1	87,9	88,3	90,0
7	Доля отходов потребления, направляемых на переработку с целью извлечения вторичного сырья, от массы образующихся твердых бытовых отходов	%	1	10	15	20
8	Уровень выполнения планового годового показателя региональной адресной программы по капитальному ремонту многоквартирных домов	%	0	100	100	100
9	Доля граждан, удовлетворенных деятельностью организации, осуществляющей управление многоквартирным домом по данным социологического мониторинга	%	1	30	40	50

Государственная программа «Развитие транспортной системы»

№	Наименование показателя (0,65)	Ед. изм	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Протяженность построенных и реконструированных автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Пермского края и искусственных сооружений на них	км	1	4,046	8,36	24,298
		п.м.	0,33	189,26	154,01	245,64
2	Протяженность капитально отремонтированных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Пермского края и искусственных сооружений на них	км	0,33	76,61	49,25	50
		п.м.	0,33	158,59	109,18	110
3	Протяженность отремонтированных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Пермского края и искусственных сооружений на них	км	0,33	57,6	106,59	80
		п.м.	0,33	1711,19	89,87	130
4	Доля автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения Пермского края, соответствующих нормативным и допустимым требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям по сети автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Пермского края	%	1	56,9	58,8	60,0
5	Доля дорог регионального и межмуниципального значения Пермского края, находящихся на содержании	%	0	100	100	100
6	Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения Пермского края, обслуживающих движение в режиме перегрузки	%	1	28,2	28,7	29
7	Доля автомобильных дорог местного значения, соответствующих нормативными допустимым требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям по сети автомобильных дорог общего пользования местного значения	%	1	49,1	51	52,6
8	Протяженность построенных, реконструированных и капитально отремонтированных автомобильных дорог общего пользования местного значения и искусственных сооружений	км	-0,67	55,5	20	20
		п.м.	-0,67	46	0	0
9	Коэффициент подвижности населения на автомобильном транспорте	ед.	0	2,45	2,45	2,45

10	Коэффициент подвижности населения на пригородном железнодорожном транспорте	ед.	0,67	1,3	1,3	1,35
----	---	-----	------	-----	-----	------

Государственная программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности Пермского края»

№	Наименование показателя (1)	Ед. изм	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Количество заключенных энергосервисных контрактов	шт.	1	4	7	10
2	Экономия ТЭ в натуральном выражении	млн. руб.	1	1084	1140	1200
3	Экономия ЭЭ в натуральном выражении	млн. руб.	1	1570	1727	1900

Государственная программа «Воспроизводство и использование природных ресурсов»

№	Наименование показателя (1)	Ед. изм	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Налог на добычу полезных ископаемых в бюджет Пермского края		0,33	361	382	397
2	в том числе по общераспространенным полезным ископаемым		0,33	53	55	57
3	Объем платежей при пользовании недрами, в том числе:	млн. руб	0,33	26,1	26,2	26,3
4	Объем добычи общераспространенных полезных ископаемых	млн. руб	0,33	7,3	7,5	7,7
5	Прирост запасов подземных вод		-0,67	5	5	4,5
6	Прирост запасов общераспространенных полезных ископаемых		-0,67	5	62	5
7	Размер предотвращенного экологического ущерба, потенциального ущерба от негативного воздействия поверхностных вод и аварий на гидротехнических сооружениях		-1	4497,6	5170,31	4375,5
8	Доля выявленных причин загрязнения атмосферного воздуха	%	0	40	50	50
9	Доля субъектов хозяйственной и иной деятельности, не превышающих нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ (от стационарных источников), от общего количества субъектов хозяйственной и иной деятельности, с установленными нормативами выбросов загрязняющих веществ	%	0,33	90	94	97
10	Доля площади Пермского края, занятая особо охраняемыми природными территориями регионального значения, от общей площади Пермского края	%	0,67	7,9	7,9	8,1
11	Доля видов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Пермского края, статус редкости которых улучшился, в общем количестве видов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Пермского края	%	0,67	0	0	1,5
12	Доля населения Пермского края, привлеченная к участию в природоохранной деятельности	%	0	12	12	12
13	Индекс численности охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях (отношение численности охотничьих ресурсов по окончании охотничьего сезона в текущем году к их численности по окончании предыдущего охотничьего сезона) по видам: лось		0,33	103	103,8	104,5
14	Индекс численности охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях (отношение численности охотничьих ресурсов по окончании охотничьего сезона в текущем году к их численности по окончании предыдущего охотничьего сезона) по видам: кабан		0,33	108	109	110
15	Индекс численности охотничьих ресурсов в охотничьих угодьях (отношение численности охотничьих ресурсов по		0,33	101	101,5	102

	окончании охотничьего сезона в текущем году их численности по окончании предыдущего охотничьего сезона) по видам: медведь					
16	Объем поступлений в краевой бюджет сборов за пользование объектами животного мира	млн.руб	0	5,1	5,2	5,2
17	Объем платежей в бюджетную систему Российской Федерации от использования лесов, расположенных на землях лесного фонда, в асчете на 1 гектар земель лесного фонда	млн.руб	0,33	59,6	61,3	63,2
18	Доля лесных пожаров, ликвидированных в течение первых суток с момента обнаружения (по количеству случаев), в общем количестве лесных пожаров	%	0	90	92	92
19	Отношение фактического объема заготовки древесины к установленному допустимому объему изъятия древесины		0,67	36,2	36,2	37,2
20	Объем инвестиций в основной капитал лесопромышленных предприятий	млн.руб	0,33	3222,7	4722,7	6222,7
21	Фонд оплаты труда работников организаций ЛПК		0,33	48,1	52,9	58,1
22	Объемы уплаченных налогов в консолидированный бюджет	млн.руб	0,33	1088,6	1306,3	1567,5

Блок «Общественная безопасность»

Государственная программа «Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения Пермского края»

№	Наименование показателя (0,7)	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Доля преступлений, совершенных в общественных местах;	%	1	23,2	23,1	22,9
2	Количество зарегистрированных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психоактивных веществ и их прекурсоров	ед.	1	3474	3516	3558
3	Количество погибших на водных объектах на 10000 человек	чел.	1	0,92	0,89	0,86
4	Доля приведенных в нормативное состояние складов для хранения имущества гражданской обороны	%	0,33	70	95	95
5	Количество населенных пунктов (городских округов, административных центров муниципальных районов, городских и сельских поселений), охваченных реконструированной региональной автоматизированной системой централизованного оповещения населения Пермского края (РАСЦО)	ед.	0,33	105	308	308
6	Количество пожаров на территории Пермского края	ед.	1	2481	2444	2407
7	Количество погибших на пожарах на 10000 человек	чел.	1	1,06	1,04	1,03
8	Доля граждан, получивших государственную услугу по оказанию бесплатной юридической помощи, от общего числа граждан, обратившихся за данной услугой и имеющих право на ее получение	%	0	100	100	100

Блок «Эффективное управление»

Государственная программа «Управление земельными ресурсами и имуществом Пермского края»

№	Наименование показателя (0,55)	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Площадь вовлеченных в оборот земельных участков под жилищное строительство и строительство промышленных предприятий и промышленных парков	га	0,33	590	570	520
2	Доходы от платы за землю в консолидированный бюджет Пермского края	млн. руб	-0,33	7943,2	8888,4	10186,2
3	Доходы от использования и реализации краевого имущества	млн. руб	1	134,39	30,157	38,579

Государственная программа «Совершенствование государственного управления»

№	Наименование показателя (0, 43)	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя
---	---------------------------------	----------	---------------------------------------

			г	2014	2015	2016
1	Доля проектов нормативных правовых актов, к которым контрольно-надзорными органами предъявлены обоснованные требования об исключении коррупциогенных факторов, в общем количестве проектов нормативных правовых актов Пермского края, проходивших антикоррупционную экспертизу	%	0,67	1,5	1	1
2	Доля органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края (местных администраций и представительных органов муниципальных образований), в которых обеспечена организация принятия нормативных правовых актов, необходимых для внедрения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных правовых актов, от общего количества: в 2014 г. – органов местного самоуправления в г. Перми; в 2015 г. – органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов; в 2016 г. – органов местного самоуправления городских и сельских поселений	%	0	100	100	100
3	Доля гражданских служащих, допустивших нарушения законодательства об ограничениях и запретах, требованиях о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов, иных обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, выявленных органом по управлению гос. службой и/или контрольно-надзорными органами	%	1	3	2,5	2
4	Доля вакантных должностей гражданской службы, замещаемых на основе назначения из кадрового резерва или по итогам открытого конкурса	%	-1	46	48	60
5	Доля должностных регламентов, служебных контрактов по высшей и главной группе должностей государственной гражданской службы, содержащих показатели эффективности и результативности деятельности	%	-1	70	90	100
6	Количество обоснованных претензий со стороны контрольно-надзорных органов в части законов Пермского края, указов губернатора Пермского края в сфере государственной гражданской службы, муниципальной службы, противодействия коррупции на государственной гражданской и муниципальной службе	шт.	0	0	0	0
7	Доля муниципальных районов и городских округов, принявших программы развития муниципальной службы	%	-1	6	50	100
8	Доля актуализированных документов стратегического планирования и долгосрочных прогнозно-аналитических материалов (включая материалы, подготовленные по запросам ФОГВ)	%	0	100	100	100
9	Доля документов среднесрочного планирования (подготовленных в рамках бюджетного процесса, по запросам ФОГВ), актуализированных в соответствии с документами стратегического планирования	%	0	100	100	100
10	Соответствие системы комплексного информационного обеспечения данными по социально-экономическому развитию Пермского края, муниципальных образований Пермского края целям, задачам и показателям деятельности исполнительных органов государственной власти Пермского края и органов местного самоуправления Пермского края на базе ИАС ПК	%	0	100	100	100
11	Доля информационно-аналитических материалов, представленных без нарушения сроков подготовки	%	0	100	100	100
12	Доля размещенных в ИАС ПК показателей государственной статистики от сводной согласованной потребности в данных	%	0	100	100	100
13	Доля органов власти Пермского края, использующих методы проектного управления в своей деятельности	%	-0,67	68,5	95	95
14	Доля государственных программ Пермского края, эффективность реализации которых улучшилась в отчетном	%	-1	0	25	35

№	Наименование показателя (0, 43)	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
	периоде, в общем количестве государственных программ Пермского края, в реализации которых в ходе мониторинга и оценки были выявлены проблемы					
15	Процент выполнения работ по созданию Ситуационного центра губернатора Пермского края	%	0	100	100	100

Государственная программа « Управление государственными финансами и государственным долгом»

№	Наименование показателя (1)	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя			
			г	2014	2015	2016
1	Отношение объема государственного долга к объему собственных доходов бюджета Пермского края	%	1	не более 20%	не более 35%	не более 45%

Приложение В

Система частных показателей устойчивости бюджета программно-целевого управления социально-экономической системы

Показатель оценки	Алгоритм расчета	Расшифровка условных обозначений	Пермский край	Рекомендуемые значения
Коэффициент устойчивости территориальных бюджетов	$K_y = D_c / P$	D_c - собственные расходы; P - общая сумма бюджетных расходов	0,88	Отечественная практика: >70%-абсолютное устойчивое 60-70%-устойчивое состояние 40-50%-нормальное состояние 5-10% - неустойчивое
Коэффициент перераспределения дохода	$K_{п/с} = D_{п/} / D_c$	D_c - собственные расходы; $D_{п/}$ - перераспределяемые доходы бюджета	0,13	
Коэффициент бюджетной обеспеченности населения	$K_{б.о.} = P / Ч$	P - общая сумма бюджетных расходов; $Ч$ - среднегодовая численность населения региона	96,62	Показывает сумму (размер кол-во) товаров и услуг предоставленную из бюджета области на каждого человека (тыс. руб.)
Коэффициент исполнения бюджета по доходам	$K_{и} = D_{ф/} / D_{п/}$	$D_{ф/}$ - фактический объем поступлений из всех источников; $D_{п/}$ - плановый объем поступлений из всех источников	0,97	>1
Коэффициент исполнения бюджета по расходам	$K_p = P_{ф/} / P_{пл}$	$P_{ф/}$ - фактический объем произведенных расходов из бюджета; $P_{пл}$ - плановый объем произведенных расходов из бюджета	0,8713	>1
Коэффициент сбалансированности бюджета	$K_{уб} = D_{вф/} / ВВП$	$D_{вф/}$ - величина планового(факт) бюджета	0,01013	<0,03
Коэффициент роста объема финансовых ресурсов на обеспечение социальной политики	$K_{соц} = P_{соцотч} - P_{соц.баз}$	$P_{соцотч}$ - бюджетные ресурсы на финансирование блока расходов в отчетном году; $P_{соц.баз}$ - бюджетные ресурсы, на финансирование блока расходов в базисном году	1,12	>1
Коэффициент роста инвестиции в общем объеме расходов бюджета	$= \frac{Киноб}{\frac{Ринвотч}{Ротч} / \frac{Ринвбаз}{Рбаз}}$	Ротч и Рбаз - фактические объемы расходов бюджета отчетного и базисного периода; Ринвот и Ринвбаз - объем расходов на инвестиции в	0,303411	>1

		отчетном базисном году		
Коэффициент инвестиционной активности	$K_{инв} = I_{ок} / ВВП$	$I_{ок}$ - величина инвестиции в основной капитал	0,0099	>0.02
Коэффициент долговой зависимости экономики	$K_{дз} = Д / ВВП$	Д- величина государственного долга	0,35	<0.6
Коэффициент долговой зависимости бюджета	$K_{дб} = Д / P_{рп/ф}$	$P_{рп/ф}$ - общий объем расходов бюджета (план и факт)	2,16	<0.3
Коэффициент долговой нагрузки бюджета	$K_{дн} = Д_{обсл} / P_{рп/ф}$	$Д_{обсл}$ - расходы на обслуживание государственного долга	0,044	<0.2
Коэффициент наличия дополнительных средств бюджета	$K_{доп} = П_p / P_{рп/(ф)}$	$П_p$ - объем профицита $P_{рп/(ф)}$ - общий объем фактических расходов бюджета	0,025	→0

Приложение Г

Прогноз зависимости эффективности управления программами от факторов подвижности

