

**ПРИНЦИПЫ И КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ ДОРОЖНОГО ФОНДА**

© 2015

*Ц.М. Овисян, аспирант кафедры «Менеджмент и маркетинг»
Ивановский государственный энергетический университет, Иваново (Россия)*

Ключевые слова: целевая программа; программно-целевое планирование; дорожный фонд; оценка эффективности целевых программ.

Аннотация. В статье осуществлен анализ существующих подходов к оценке эффективности целевых программ на примере дорожного фонда. С учетом современных методик оценки эффективности целевых бюджетных программ разработана комплексная модель оценки использования средств дорожного фонда. Выявлены основные проблемы функционирования и специфические характеристики дорожного хозяйства по следующим категориям особенностей: технические (состояние дорог), финансовые (уровень финансового обеспечения), управленческие (эффективность информационного обеспечения, планирование). Определены принципы эффективности, периодизация процесса оценки эффективности целевой программы, критерии и критериальные показатели эффективности, уровни эффективности. Представленная модель базируется на консолидации оценки бюджетного, социального, управленческого и экономического эффектов. С целью оптимизации оценивания эффективности использования средств дорожного фонда выделены основные этапы оценки: прелиминарный, бонитетный и финальный. Доказывается, что одним из направлений, связанных с повышением результативности расходования средств дорожных фондов, является мониторинг показателей, характеризующих оптимальное решение проблем их формирования, финансирования и реализации. Определены основные подходы к разработке методики оценки эффективности целевых программ дорожного фонда: комплексный, интегральный, иерархично-кумулятивный. Предложены критерии определения показателей эффективности целевых программ дорожного фонда с учетом бюджетного, социального, управленческого и экономического эффектов. Аргументируются критерии эффективности использования средств дорожного фонда, обуславливающие возможность непрерывного качественного мониторинга реализации целевой программы. Предложена система показателей и критериев оценки эффективности целевых программ дорожного фонда, призванная систематизировать различные аспекты эффективности, которые не исключают, а взаимно дополняют друг друга в едином комплексе. Обозначены преимущества процесса использования средств дорожного фонда в практике программно-целевого бюджетирования.

Дорожное хозяйство Российской Федерации имеет большое значение для обеспечения единства экономического пространства государства. Состояние дорожной инфраструктуры во многом свидетельствует об общем уровне развития страны.

Президент Российской Федерации В.В. Путин еще в послании Федеральному собранию 2012 г. поручил удвоить темпы строительства всех категорий дорог – федеральных, региональных, местных. Об этом он вновь напомнил в послании Федеральному собранию 4 декабря 2014 г. Соответственно, предполагается, что за 2013–2022 гг. нужно построить и реконструировать дорог вдвое больше, чем за 2003–2012 гг.

Однако финансовый кризис актуализирует вопрос поиска современных и эффективных подходов к оптимизации бюджетного планирования транспортной политики и использования федеральных и региональных дорожных фондов.

На сегодня дорожное хозяйство РФ характеризуется неудовлетворительным транспортно-эксплуатационным состоянием и высокой степенью износа сети автомобильных дорог общего пользования, особенно регионального или межмуниципального значения. Налицо отставание развития дорожной сети от потребностей экономики и населения [1].

По рейтингу Всемирного экономического форума (2014 г.) Россия из 144 мест занимала 124-е место в мире по качеству и состоянию автомобильных дорог, ненамного опережая по уровню качества дорожной инфраструктуры такие страны, как Нигерия, Киргизия, Украина, Молдавия.

Проблемы дорожной отрасли в России связаны в первую очередь с недостаточным финансированием дорог на региональном и местном уровнях [2]. С тенденцией внешнего недофинансирования региональных дорожных фондов в РФ актуализируется вопрос о своевременной и достоверной оценке эффективности их расходной части как основы обеспечения функционального назначения и обеспечения развития автодорожной инфраструктуры, соответствующей транспортным и грузовым потокам региона.

Проблематика программно-целевого планирования как основы расходования бюджетных и внебюджетных средств освещена во многих научных работах российских и зарубежных ученых-экономистов.

Особую научную ценность и теоретический интерес имеют работы по созданию современной методологии оценки экономической эффективности реализации государственных целевых программ: Т.А. Алабина и Н.Н. Ершова [3], М.П. Афанасьев и Н.Н. Шаш [4], А.Г. Бреусова [5], Н.Н. Громова [6], И.П. Денисова и С.Н. Рукина [7], А.В. Ильичев [8], С.Н. Макарова [9], Т.Н. Патрахина [10], Т.В. Погосян [11], Р.Н. Хасанов [12], Е.А. Шакина [13] и другие.

Вместе с тем, несмотря на то что методические основы оценки эффективности целевых программ имеют достаточно основательную теоретическую разработку, современные методические подходы не имеют комплексного характера оценки, отражают только результативность расходования средств в процессе реализации целевой программы и имеют формальный характер.

С учетом актуальности проблемы целью исследования ставится разработка принципов и критериев комплексной оценки эффективности расходования средств дорожного фонда на основе интегрального подхода с определением бюджетного, социального, управленческого и экономического эффектов.

Согласно статье 34 Бюджетного кодекса РФ, все участники бюджетных отношений должны придерживаться принципа эффективности использования средств, предполагающего достижение наилучшего результата с использованием наименьшего объема средств. В настоящее время для оценки эффективности целевых программ в РФ действует незначительное количество нормативных актов.

Предложенные методики в большей степени отражают требования к разработке программы, нежели к оценке эффективности ее реализации. Между тем для государственных программ обязательна оценка результативности, а именно экспертиза результатов, достигнутых в ходе выполнения программы, их сравнение с запланированными показателями [14].

Как свидетельствует проведенный анализ, в российской бюджетной практике нет единой методики оценки эффективности целевых программ, а поэтому в субъектах РФ разрабатываются свои, которые конкретизируются для различных отраслевых и ведомственных программ [15–18]. Несмотря на активное использование опыта программно-целевого бюджетирования на субфедеральном и муниципальном уровнях, в отечественной практике на сегодня отсутствует единая методологическая и методическая база оценки эффективности

реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ.

В качестве формирования системы критериев и показателей эффективности расходов дорожного фонда целесообразно производить оценку с точки зрения различных аспектов эффективности, среди которых в практике программного бюджетирования наиболее востребованными являются: социальное значение, результативность, продуктивность, качество обслуживания, качество организации, совокупный экономический эффект. Предлагаемые критерии и показатели оценки эффективности расходов дорожного фонда представлены в таблице 1 (составлена по работам Т.А. Алабиной и Н.Н. Ершовой [3], Е.А. Шакиной [13], Т.П. Ярошенко [18]).

Система показателей, обусловленная критериями эффективности использования средств дорожного фонда, формируется в зависимости от типа, целей и задач целевой программы, от направлений расходования средств, которые заложены в основу ее реализации.

Критерии оценки эффективности целесообразно рассчитывать в качестве интегрального коэффициента, учитывающего уровень всех количественных характеристик формирующих его показателей.

Так, критерий социального значения целевой программы дорожного фонда определяется по следующей формуле:

$$K_1 = \prod_{r=1}^n K_{c_r}$$

где K_1 – критерий социального значения целевой программы дорожного фонда;

Таблица 1. Система критериев и показателей оценки эффективности расходов дорожного фонда

Эффективность расходов дорожного фонда		
Критерий	Предназначение	Система показателей
Социальное значение	Сравнение полученных результатов с прошлыми периодами или с другими странами по таким общим показателям, как количество населения региона, развитость инфраструктуры	Показатели социально-экономического развития
Результативность	Отражает степень достижения цели программы/подпрограммы. Важным моментом является распределение ресурсов дорожного фонда в соответствии с приоритетами государственной и региональной транспортной политики	Показатели деятельности
Продуктивность	Сравнение полученных результатов с прошлыми периодами или с другими странами по уровню производительности труда участников реализации программы	Показатели производительности труда
Качество обслуживания	Отражает уровень обеспеченности и удовлетворенности потребителей дорожно-транспортных услуг	Показатели качества обеспечения дорожно-транспортными услугами региона
Экономичность	Достижение целевых показателей прибыльности (рентабельности) или доходов, контроль расходов	Финансовые показатели
Качество организации	Оценка организационных структур, систем и процессов управления с использованием утвержденных норм	Оценочные показатели
Совокупный экономический эффект	Отражает суммарную эффективность по всем критериям оценки	Интегральный показатель эффективности

K_c – критериальный показатель социального значения целевой программы дорожного фонда;
 r – количество критериальных показателей.

Критерий результативности представляется формулой:

$$K_2 = \prod_{r=1}^n K_{дr},$$

где K_2 – критерий результативности целевой программы дорожного фонда;

$K_{дr}$ – критериальный показатель результативности целевой программы дорожного фонда;

r – количество критериальных показателей.

Критерий продуктивности рассчитывается по формуле:

$$K_3 = \prod_{r=1}^n K_{пr},$$

где K_3 – критерий продуктивности целевой программы дорожного фонда;

$K_{пr}$ – критериальный показатель продуктивности целевой программы дорожного фонда;

r – количество критериальных показателей.

Критерий качества обслуживания рассчитывается по формуле:

$$K_4 = \prod_{r=1}^n K_{кr},$$

где K_4 – критерий качества обслуживания в целевой программе дорожного фонда;

$K_{кr}$ – критериальный показатель качества дорожно-транспортных услуг, предусмотренных целевой программой дорожного фонда;

r – количество критериальных показателей.

Критерий экономичности представляется формулой:

$$K_5 = \prod_{r=1}^n K_{эr},$$

где K_5 – критерий экономичности целевой программы дорожного фонда;

$K_{эr}$ – критериальный показатель экономичности целевой программы дорожного фонда;

r – количество критериальных показателей.

Критерий качества организации рассчитывается с помощью формулы:

$$K_6 = \prod_{r=1}^n K_{орr},$$

где K_6 – критерий качества организации использования средств целевой программы дорожного фонда;

$K_{орr}$ – критериальный показатель качества организации использования средств целевой программы дорожного фонда;

r – количество критериальных показателей.

Кумулятивным показателем оценки эффективности целевых программ дорожного фонда в предложенной методике является критерий совокупного экономического эффекта, вычисление которого представлено формулой:

$$K_{сэ} = \prod_{r=1}^n K_r,$$

где $K_{сэ}$ – критерий совокупного экономического эффекта целевой программы дорожного фонда;

K_r – критерий качества целевой программы дорожного фонда;

r – количество критериев качества целевой программы дорожного фонда.

Количественные показатели оценки эффективности расходования средств дорожного фонда обуславливают наличие экспертной оценки их величины, которую целесообразно представить в виде балльной шкалы.

За ее основу взята вербально-числовая шкала Харрингтона и числа Фибоначчи, которые достаточно широко применяются в экспертных оценках для характеристики степени выраженности критериального свойства. Шкала Харрингтона и числа Фибоначчи имеют универсальный характер и могут в соответствующих модификациях корректно использоваться для оценки показателей качественного характера.

В данной статье шкала Харрингтона используется при определении уровня интегрального показателя каждого их критериев оценки эффективности целевой программы и определении уровня совокупного экономического эффекта расходов.

Система показателей, которая формирует критерий эффективности расходов дорожного фонда в методическом подходе, будет оценена с помощью чисел Фибоначчи. Так как у нас максимальный балл уровня эффективности целевой программы дорожного фонда согласно шкале Харрингтона равняется 1, для выведения общей оценки максимальный балл каждого из показателей критерия эффективности расходов дорожного фонда целесообразно взять на уровне 1, а минимальный 0 (таблицы 2, 3).

Таблица 2. Шкала оценки уровня критерия эффективности целевой программы дорожного фонда

Лингвистическая оценка	Балльная оценка
Очень высокий уровень	0,8–1
Высокий уровень	0,63–0,8
Средний уровень	0,37–0,63
Низкий уровень	0,2–0,37
Критический уровень	0–0,2

Таблица 3. Шкала оценки уровня эффективности целевой программы дорожного фонда

Лингвистическая оценка	Балльная оценка
Высокоэффективная	0,8–1
Достаточно эффективная	0,63–0,8
Среднеэффективная	0,37–0,63
Низкоэффективная	0,2–0,37
Неэффективная	0–0,2

В результате математических преобразований можно сформировать оценочную балльную шкалу уровней критериальных показателей (таблица 4).

Таблица 4. Шкала оценки уровня критериальных показателей оценки эффективности целевой программы дорожного фонда

Лингвистическая оценка	Балльная оценка
Низкий уровень	0–0,38
Средний уровень	0,39–0,62
Высокий уровень	0,63–1

Представленная методическая разработка является собой комплексный кумулятивный подход к оценке эффективности расходования средств дорожного фонда, который, в отличие от современных методик и технологий, применяемых в российской программно-целевой практике, имеет следующие качественные доминантные преимущества: комплексный подход к формированию критериев оценки эффективности целевых программ, сочетающий бюджетный, социальный, управленческий и экономический эффекты использования средств; учет принципов эффективности оценки целевых программ; алгоритмизация процесса оценки эффективности целевых программ; интегральный подход к определению уровня эффективности целевой программы; корректность математического обоснования уровней эффективности целевой программы.

Значение представленного методического подхода к оценке эффективности использования средств дорожного фонда заключается не только в установлении уровня эффективности той или иной целевой программы, а также оказывает первоочередное влияние на принятие управленческих решений по поводу использования средств фонда. Это обуславливается тем, что одним из направлений, связанных с повышением результативности расходования средств дорожных фондов, является мониторинг показателей, характеризующих оптимальное решение проблем их формирования, финансирования и реализации [19; 20].

Основным назначением мониторинга эффективности целевых программ представляется выработка оптимальной структуры расходов дорожного фонда на реализацию государственной транспортной социально-экономической политики на стадии обоснования заявок на расходование средств при проектировании региональной целевой программы субъектов РФ.

Оценка эффективности реализации целевых программ как основы оценки оптимальности использования средств дорожного фонда занимает особое место в системе анализа, поскольку позволяет судить не только о результативности реализации расходов фонда, но и о цене достигнутых результатов. Предложенная модель базируется на консолидации оценки бюджетного, социального, управленческого и экономического эффектов. Аргументированные критерии эффективности использования средств дорожного фонда обуславливают возможность непрерывного качественного мониторинга реализации целевой программы.

Таким образом, представленный методический подход, как качественная характеристика оценки эффективности использования средств дорожного фонда, может стать инновационным инструментом при оценке эффективности целевых программ внебюджетных фондов. Это позволит оптимизировать контрольно-управ-

ленческие мероприятия и администрирование со стороны контролирующего органа.

Совокупная оценка эффективности целевой программы позволяет составить более объективную характеристику системы оценки рациональности расходной части целевых фондов, что призвано способствовать обеспечению научной оценки и совершенствованию теоретических основ программно-целевого планирования с учетом специфики хозяйствования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андросова В.Г. Государственное управление дорожным хозяйством Российской Федерации и перспективы его развития // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. 2014. № 6-5. С. 36–38.
2. Магруппова З.М., Еремеева А.С. Проблемы развития дорожной инфраструктуры региона // Проблемы развития территории. 2014. № 3. С. 19–33.
3. Алабина Т.А., Ершова Н.Н. Оценка эффективности долгосрочных целевых программ: теория и практика (на примере Кемеровской области). Барнаул: Издательская группа «Си-пресс», 2014. 146 с.
4. Афанасьев М.П., Шаш Н.Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 48–69.
5. Бреусова А.Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. 2015. № 2. С. 128–136.
6. Громова Н.Н. Методы оценки эффективности целевых программ субъекта Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2012. 18 с.
7. Денисова И.П., Рукина С.Н. Оценка эффективности и результативности целевых программ при переходе к «программному бюджету» // Фундаментальные исследования. 2013. № 8-2. С. 399–404.
8. Ильичев А.В. Основы анализа эффективности и рисков целевых программ: истоки, формализация, реализация. М.: Научный мир, 2009. 332 с.
9. Макарова С.Н. Целевые бюджетные программы: теория и практика. Красноярск: Сиб. федер. ун-т, 2012. 188 с.
10. Патрахина Т.Н. Подходы к оценке эффективности государственных целевых программ // Проблемы экономики и менеджмента. 2015. № 2. С. 65–68.
11. Погосян Т.В. Зарубежный опыт программно-целевого планирования на федеральном уровне // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2015. № 2. С. 37–43.
12. Хасанов Р.Н. Проблемы оценки эффективности целевых программ на стадии их отбора и реализации // Проблемы современной экономики: материалы междунар. науч. конф. Челябинск, 2011. С. 45–48.
13. Шакина Е.А. Многоуровневая оценка целевых программ как метод управления расходами региональных и муниципальных бюджетов: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2008. 27 с.
14. Овикян Ц.М. Применение практики бюджетирования, ориентированного на результат, в сфере дорожного хозяйства // Экономика и предпринимательство. 2014. № 11-4. С. 681–688.
15. Баева Л.Р. Концептуальные основы построения комплексной системы оценки муниципальных

- программ в условиях перехода к программному бюджетированию // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2014. Т. 29. № 1-1. С. 26–31.
16. Якимова О.Ю., Брянин А.С., Баландина С.В. Оценка эффективности целевых программ развития основных отраслей регионального агропромышленного комплекса // Фундаментальные исследования. 2013. № 10-12. С. 2749–2753.
 17. Яндиев М.И. Оценка эффективности реализации целевых программ субъектов Федерации // Финансы. 2013. № 2. С. 24–28.
 18. Ярошенко Т.П. Методика оценки эффективности реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2011. № 34. С. 62.
 19. Субботина К.Е., Жданова А.Б. Современные подходы к бюджетированию как к методу финансового контроля // Гуманитарные научные исследования. 2014. № 5. С. 45.
 20. Чулков А.С. Государственный и муниципальный контроль в условиях перехода к программно-целевому бюджетированию // Финансы и кредит. 2015. № 17. С. 29–36.
- REFERENCES**
1. Androsova V.G. State management of the roads of the Russian Federation and prospects for its development. *Teoreticheskie i prikladnye aspekty sovremennoy nauki*, 2014, no. 6-5, pp. 36–38.
 2. Magrupova Z.M., Ereemeeva A.S. Development of road infrastructure in the region. *Problemi razvitiya territorii*, 2014, no. 3, pp. 19–33.
 3. Alabina T.A., Ershova N.N. *Otsenka effektivnosti dolgosrochnikh tselevikh program: teoriya i praktika (na primere Kemerovskoy oblasti)* [Evaluation of effectiveness of the long-term programs: theory and practice (through the example of Kemerov area)]. Barnaul, Izdatelskaya gruppa “Si-press” publ., 2014, 146 p.
 4. Afanasiev M.P., Shash N.N. Assessment methodologies of the state-funded program efficiency. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*, 2013. № 3. С. 48–69.
 5. Breusova A.G. Evolution of the effectiveness of state programs. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya Ekonomika*, 2015, no. 2, pp. 128–136.
 6. Gromova N.N. *Metodi otsenki effektivnosti tselevikh programm sub’ekta Rossiyskoy Federatsii*. Diss. kand. ekon. nauk [Methods for evaluating the effectiveness of targeted programs of the Russian Federation]. St. Petersburg, 2012, 18 p.
 7. Denisova I.P., Rukina S.N. Assessment of efficiency and productivity of target programs upon transition to “the program budget”. *Fundamentalnie issledovaniya*, 2013, no. 8-2, pp. 399–404.
 8. Ilyichev A.V. *Osnovi analiza effektivnosti i riskov tselevikh programm: istoki, formalizatsiya, realizatsiya* [Basics of analysis of the effectiveness and risks of target programs: origins, formalization, implementation]. Moscow, Nauchniy mir publ., 2009, 332 p.
 9. Makarova S.N. *Tselevie byudzhethnie programmi: teoriya i praktika* [The target budget programs: theory and practice]. Krasnoyarsk, Sibirskiy federalniy universitet publ., 2012, 188 p.
 10. Patrakhina T.N. Approaches to assessing the effectiveness of government programs. *Problemi ekonomiki i menedzhmenta*, 2015, no. 2, pp. 65–68.
 11. Pogosyan T. Foreign experience for program-target planning at federal level. *Vestnik Universiteta (Gosudarstvenniy universitet upravleniya)*, 2015, no. 2, pp. 37–43.
 12. Khasanov R.N. Problems of evaluating the effectiveness of targeted programs at the stage of their selection and implementation. *Materiali mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii “Problemi sovremennoy ekonomiki”*. Chelyabinsk, 2011, pp. 45–48.
 13. Shakina E.A. *Mnogourovnevaya otsenka tselevikh programm kak metod upravleniya raskhodami regionalnikh i munitsipalnikh byudzhetrov*. Avtoref. diss. kand. ekon. nauk [Multi-level assessment of targeted programs as a method of cost management of regional and municipal budgets]. Moscow, 2008, 27 p.
 14. Ovikyan T.M. The usage of result-oriented budgeting practice in the field of road economy. *Ekonomika i predprinimatelstvo*, 2014, no. 11-4, pp. 681–688.
 15. Baeva L.R. Conceptual bases of building of complex estimation system of municipal programs under conditions of transition to the program budgeting. *Nauchnie vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya Istoriya, Ekonomika, Informatika*, 2014, vol. 29, no. 1-1, pp. 26–31.
 16. Yakimova O.Y., Bryanin A.S., Balandina S.V. Assessment of efficiency of target programs of development of the main branches of the regional agro-industrial complex. *Fundamentalnie issledovaniya*, 2013, no. 10-12, pp. 2749–2753.
 17. Yandiev M.I. Evaluating the effectiveness of implementation of targeted programs of the Federation entities. *Finansy*, 2013, no. 2, pp. 24–28.
 18. Yaroshenko T.P. Methods of assessing the effectiveness of implementation of long-term and departmental target programs. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronniy nauchniy zhurnal*, 2011, no. 34, p. 62.
 19. Subbotina K.E., Zhdanova A.B. Modern approaches to budgeting as a method of financial control. *Gumanitarnie nauchnie issledovaniya*, 2014, no. 5, p. 45.
 20. Chulkov A.S. State and municipal control during the transition to performance budgeting. *Finansy i kredit*, 2015, no. 17, pp. 29–36.

**PRINCIPLES AND CRITERIA OF EFFICIENCY EVALUATION
OF ROAD FUND TARGET PROGRAMS**

© 2015

Ts.M. Ovikyan, post-graduate student of the department «Management and Marketing»
Ivanovo State Power University, Ivanovo (Russia)

Keywords: target program; program-target planning; road fund; target program efficiency evaluation.

Abstract: The article contains the approach analyses of target program efficiency evaluation on the base of road fund. Taking into consideration of modern methods of target budget program efficiency evaluation, the complex model of road fund efficiency evaluation is developed. The main problems of functioning and road economy specific characteristics according to particular feature categories were identified. Efficiency principles, process periodization of target program efficiency evaluation, criteria and efficiency indicators, efficiency levels are indicated. This model is based on consolidation of budget, social, administrative and economic effects evaluation. To optimize efficiency evaluation of road fund means usage, the main evaluation phases are determined, such as preliminary, estimated productive and final. It is proved that one of the directions connected with effectiveness increase of road fund payout is indicator monitoring characterizing optimal problem solution of their formation, financing and realization. The main approaches of working out methods of target program efficiency evaluation of road fund such as complex, integral and hierarchal-cumulative ones are defined. The certain criteria of efficiency indicators of road fund target programs in account of budget, social, administrative and economic effects are suggested. The article contains some arguments devoted to criteria of efficiency usage of road fund means, which make possible to have the permanent qualitative monitoring of target program realization. The system of indicators and criteria of road fund target program efficiency evaluation, encouraging systemization of different efficiency aspects, which are not exclusive but quite complementary in one complex is suggested. The advantages of road fund means usage in program-target budgeting practice are indicated.