

В диссертационный совет Д 212.196.13
на базе ФГБОУ ВО «Российский экономический
университет им. Г.В. Плеханова»

Отзыв

Официального оппонента, доктора экономических наук,
члена-корреспондента РАН Широва Александра Александровича
на диссертацию Колерова Сергея Борисовича на тему «Механизмы повышения
эффективности государственных программ в регионах Дальневосточного
федерального округа», представленную на соискание учёной степени
кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и
управление народным хозяйством (региональная экономика)

Актуальность темы диссертационного исследования.

Программно-целевые методы управления экономикой уже прочно вошли в практику государственного управления многих стран мира. Не является исключением и Российская Федерация, в которой первые контуры сложившейся в настоящее время системы стратегического управления начали формироваться в 1990-е годы. По мере осознания того, что не все задачи экономического развития, особенно государственного масштаба, могут быть решены рыночными методами хозяйствования, внимание к целевым программам, как инструменту решения данных задач, неуклонно возрастало.

Известно, что первоначально целевые программы рассматривались как инструмент решения точечных, наиболее острых проблем в различных отраслях народного хозяйства. Новый стимул развития данная сфера стратегического планирования обрела после того, как целевые программы стали рассматриваться сквозь призму задач по повышению эффективности расходов

бюджетов различных уровней¹. В этой связи было принято и нормативно зафиксировано решение о повышении доли расходов бюджетов, реализуемых по программно-целевому принципу. Данный подход позволял не только поставить в четкое соответствие расходы бюджетов и обосновывающие их осуществление нормативно-правовые акты, но и увязать между собой объемы трат и цели, на которые они осуществляются, а также зафиксировать индикаторы, по которым можно было бы отслеживать степень достижения данных целей. Все это повышало связность процессов бюджетирования, планирования, программирования и целеполагания, что в конечном счете способствовало более качественной, ритмичной работе всей системы стратегического планирования.

По мере накопления опыта реализации государственных программ в Российской Федерации и появления новых требований к системе стратегического планирования в целом, структура данной системы претерпевала существенные изменения, призванные повысить ее эффективность. Вместе с тем, как показал автор диссертационного исследования, по-прежнему не существует унифицированных критериев и подходов, которые позволили бы дать ответ на вопрос - какая госпрограмма является эффективной, понимая под этим ее полезность для экономики и общества, а какая - нет. Более того, автор справедливо замечает, что опора на критерии эффективности госпрограмм, не дающие полного представления об их социально-экономических последствиях (в том числе, в смежных отраслях, регионах и экономике в целом) может приводить к сбоям в общей цепочке воплощения в жизнь принятых решений, что, несомненно, снижает их результирующую ценность.

Стоит отметить, что основательный фундамент для оценки социально-экономических последствий государственных программ был заложен в недавно утвержденных Президентом Российской Федерации «Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»².

¹ Стоит отметить, что совершенствованию системы государственных программ и внедрению принципов проектного управления посвящен отдельный раздел Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг., принятой распоряжением Правительства России от 31 января 2019 г. № 117-р

² Указ Президента России от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»

Данным документом не только фиксируется стройная система, обеспечивающая последовательную разработку документов стратегического планирования в соответствии с их архитектурой, согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, показателям, финансовым и иным ресурсам, координацию стратегического управления и мер бюджетной политики, установление циклов стратегического планирования, организацию мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, их корректировки, но и подходы по применению балансовых расчетов при определении ресурсов для достижения целей и реализации задач социально-экономической политики, социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

В этой связи представленное диссертационное исследование, содержащее, в том числе, методы оценки социально-экономических эффектов от реализации государственных программ на основе межотраслевого баланса, следует признать весьма актуальным и востребованным как с точки зрения вклада в теорию региональной экономики, так и потребности развития методологии программно-целевого планирования.

Общая характеристика диссертационного исследования.

Представленное диссертационное исследование содержит 269 страниц, в том числе 175 страниц основного текста, 28 таблиц, 21 рисунок, список литературы из 259 наименований и 8 приложений.

Цель диссертационного исследования определена как теоретическое обоснование и совершенствование экономических и управленческих механизмов повышения социально-экономической эффективности государственных программ на региональном уровне.

Структура диссертационной работы отличается системным построением вокруг категории социально-экономической эффективности государственных программ, что предопределило последовательное выделение механизмов формирования эффективности, исследование детерминант, которые ее предопределяют, а также разработку методик, позволявших на практике измерять данные показатели.

В **первой главе** «Роль экономических и управленческих механизмов в социально-экономическом развитии регионов» автором проводится анализ научных публикаций и нормативно-правовых актов, предопределивших современный облик системы программно-целевого управления на уровне регионов и экономики в целом, показывает роль государственных программ как связующего звена между стратегиями и конкретными действиями по их реализации, приводит краткий исторический экскурс развития методологии программно-целевого планирования в Российской Федерации и репрезентативный анализ источников на предмет выявления общих проблем, свойственных современной системе стратегического планирования.

Также в данной главе автор, опираясь на общепринятую трактовку экономического механизма как установившейся последовательности экономических явлений, определяемой природой исходного явления или конечным результатом серии явлений, выделяет следующие их разновидности применительно к контексту исследования (стр.26):

влияние на экономический рост;

влияние на инвестиционную активность, импортозамещающий потенциал, инновационную активность, инфляционную активность;

воздействие посредством сбережения жизней и сбережения времени.

В качестве методологической основы для исследования первых двух механизмов автор предлагает оценивать мультипликаторы Кейнса, использовать экономико-математические модели общего равновесия и межотраслевые модели, основанные на таблицах «затраты-выпуск». Третий механизм исследуется автором с применением методологии «затраты-выгоды».

Отдельный подраздел (стр.38) посвящен рассмотрению вопроса практической реализации работы по оценке эффективности государственных программ на уровне региональных и федеральных органов исполнительной власти, проблеме недостатка механизмов программно-целевого управления на уровне федеральных округов и проблеме информационного обеспечения процессов оценки.

Во **второй главе** «Управленческие и экономические детерминанты, влияющие на социально-экономическую эффективность госпрограмм в регионах ДФО» автор, опираясь на приведенные в первой главе

диссертационного исследования трактовки операционной и функциональной эффективности³, выдвигает гипотезу, что данные показатели предопределяются соответствующими детерминантами - управленческими и экономическими.

В данной главе диссертант выявил, что наиболее важными управленческими детерминантами являются следующие критерии (стр. 79-80):

- глубина декомпозиции целей более двух ступеней сопровождается сквозной системой целеполагания (проблема многоступенчатости Арнольда);
- разбиение каждой цели на составляющие соразмерно;
- признаки декомпозиции/структуризации в пределах одного уровня едины;
- логическая независимость;
- глубина декомпозиции целей, мероприятий, равно как их количество, на каждом уровне декомпозиции не должно превышать семи (число Колмогорова);
- учет как функциональной, так и операционной эффективности, которые могут быть интегрированы в единый формат представления (матрицы Эйзенхауэра);
- разработка программ должна происходить во взаимодействии центра и регионов, а сами программы должны быть выстроены вокруг целей высокого уровня (национальных целей) и опираться на научно обоснованный прогноз социально-экономического развития;
- вопрос достаточности затрат оценивается с точки зрения различных (не только нормативных) подходов;
- предложения подвергаются критическому анализу с позиции, независимой от разработчика предложений (out of the box, теорема Гёделя);
- количество целевых показателей соизмеримо с количеством мероприятий при условии однозначной управляемости каждого из них (принцип Эшби);

³ Операционная эффективность (efficiency) – мера достижения целей государственной программы. Государственная программа операционно эффективна, если поставленные цели достигнуты в срок и в рамках выделенных на ее реализацию ресурсов. Функциональная эффективность (effectiveness) – мера целесообразности использования ресурсов для реализации государственной программы. Функционально эффективная государственная программа обеспечивает достижение целей государства с минимальными затратами времени, финансовых, трудовых, материальных и других ресурсов.

– использование подходов SMART⁴ при разработке целей и INVEST⁵ - при декомпозиции мероприятий государственных программ;

– управление рисками.

В числе экономических детерминант эффективности автор выделяет следующие показатели государственных программ (стр.84):

– инвестиционная активность – доля инвестиций в основной капитал в общем объеме финансирования программы;

– импортозамещающий потенциал – доля средств, направляемых на закупку импортных товаров в общем объеме финансирования программы;

– инновационная активность – доля средств, направляемых на закупку инновационных товаров и услуг в общем объеме финансирования программы;

– инфляционная активность – характеристика влияния финансирования программы на инфляцию.

Кроме того, в данной главе диссертант затрагивает проблему косвенного влияния государственных программ на сопряженные сферы и отрасли экономики. Данную проблему автор предлагает исследовать с опорой на методологию межотраслевого баланса, взяв за основу для анализа симметричную таблицу «затраты-выпуск» Российской Федерации за 2016 год (стр. 91), «агрегированную для компактности представления до 13 отраслей».

Отдельный блок в данной главе посвящен (стр. 97) подходам к определению категории и величины экономического эквивалента сбережения жизни, т.е., согласно определению автора, тех экономических выгод (или предотвращенных потерь), которые приобретает общество (социум, регион, страна, народ), предприняв усилия по сбережению жизни. На основе данной категории выстроена вся последующая логика определения социальной эффективности государственных программ.

Также следует отметить вклад автора в развитие методологии оценки социальной эффективности. Так, автор предлагает в качестве показателя социальной эффективности использовать чистые социальные выгоды - разность между социальными выгодами от реализации программы и затратами на ее

⁴ S – Specific (конкретность); M – Measurable (измеримость); A – Achievable (достижимость); R – Relevant (уместность); T – Timely (ограниченность во времени).

⁵ I – Independent (независимая); N – Negotiable (обсуждаемая); V – Valuable (несущая ценность); E – Estimable(измеримая); S – Small(компактная); T – Testable (с критериями приемки).

реализацию. При этом, для оценки социальных выгод могут быть использованы различные метрики - например, экономический эквивалент сбережения жизней или сбережения времени.

В третьей главе «Предложения по совершенствованию механизмов, способствующих повышению социально-экономической эффективности госпрограмм в регионах ДФО» автор, на основе созданной им модели, исследует функционирование механизма принятия решений при реализации процессов программно-целевого управления и показывает тем самым значимость работы по совершенствованию данных процессов. Анализ релевантных систем зарубежных стран позволяет автору делать вывод, что в составе органов стратегического планирования необходимо создание обособленных подразделений, отвечающих за оценку эффектов и эффективности государственных программ. Среди других возможных направлений совершенствования автор выделяет создание систем подготовки и переподготовки специалистов а также встраивание оценок в процесс разработки бюджета, для чего был разработан специальный механизм кодов социально-экономической эффективности (КСЭ).

Отдельный подраздел посвящен разработке методики, включающей три основных блока (стр. 132) – оценки экономических эффектов от реализации госпрограмм (ОЭ), оценки детерминант экономической эффективности госпрограмм (Э) и оценки социальной эффективности госпрограмм (СВА). Апробация положений разработанной методики осуществлена на примере анализа трех крупных инициатив, имеющих значение для всего Дальневосточного федерального округа - модернизации железнодорожной и портовой инфраструктуры Восточного полигона, государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» и строительства Владивостокской кольцевой автодороги. При этом автор делает акцент на оценке социального эффекта от реализации упомянутых проектов и обосновывает участие государства в проекте конкретными цифрами. Проведенный анализ показал потенциальную финансовую и социально-экономическую привлекательность предлагаемых проектов, что может служить основанием для принятия управленческих решений по их реализации.

Научная новизна результатов, полученных в диссертации, сформулирована в следующих положениях:

развита теория региональной экономики, а именно уточнен понятийный аппарат в части детализации понятия эффективности госпрограмм (стр. 42), уточнения понятий управленческого и экономического механизмов (стр. 26, 38), формулирования термина «экономический эквивалент сбережения жизни» (стр. 97). Вместе с тем показано, что освоение средств в прошлых периодах не дает полной информации об эффективности государственных программ (стр. 62);

разработана система управленческих и экономических детерминант, которые позволяют анализировать государственные программы на стадии их разработки (включая принципы построения дерева целей и структуры мероприятий, альтернативного измерения ресурсного обеспечения - стр. 68-71, инвестиционную, инновационную и инфляционную активность, импортозамещающий потенциал, социальную эффективность - стр.84, 94);

разработаны методические рекомендации по оценке социально-экономической эффективности государственных программ, которые позволяют оценивать вклад реализации государственных программ в ВВП (стр. 136), выпуск (стр. 140), инфляционную активность (стр. 143) на уровне регионов ДФО.

предложены экономические и управленческие механизмы, повышающие эффективность государственных программ за счет учета социально-экономической эффективности в рамках бюджетного процесса, (стр. 127); совместного учета их функциональной и операционной эффективности (стр. 68); совершенствования и отраслевых методик оценки эффективности государственных программ на региональном и федеральном уровне (стр. 52); рейтингования федеральных округов и входящих в них регионов (стр. 105); а также предложений по включению в программно-целевое управление института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах (стр. 39).

разработана скоринговая модель, на основе которой проведено рейтингование регионов Российской Федерации по критериям инвестиционной и социальной привлекательности (стр. 109). Результаты рейтингования позволили автору сделать вывод, что Дальневосточный федеральный округ

является инвестиционно и социально привлекательным для реализации программ в сфере развития инфраструктуры и поддержки молодежи.

Теоретическая значимость работы заключается в развитии положений теории региональной экономики в части уточнения понятийного аппарата, относящегося к вопросам эффективности государственных программ.

Практическая значимость состоит в том, что терминологический аппарат, механизмы и методические рекомендации, разработанные в исследовании, могут быть использованы региональными и федеральными органами исполнительной власти, институтами развития, аппаратами полномочных представителей Президента России в федеральных округах для обоснования и повышения эффективности принимаемых программ и проектов.

Достоверность и степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертационном исследовании. Положения исследования Колеров С.Б. подкрепляет репрезентативным анализом научных работ отечественных и зарубежных авторов, опираясь на заслуживающие доверия источники статистической информации. Корректность приведенных в работе ссылок на используемую литературу и информационные источники не вызывает сомнения.

Результаты, полученные С.Б. Колеровым, были опубликованы в 19 научных статьях общим объемом 9,0 печ. л., включая 8 статей в рецензируемых научных изданиях общим объемом 5,9 печ. л. (из них авторский вклад составил 4,5 печ. л.) и 1 статье, проиндексированной в Scopus. Ключевые положения диссертации были изложены в 10 докладах на всероссийских и международных конференциях.

Замечания. Несмотря на общее высокое качество работы, к ней можно высказать несколько замечаний:

1. Автор основное внимание обращает на эффективность реализации государственных программ на региональном уровне. В то же время крупной проблемой является анализ эффективности программного подхода по сравнению с другими инструментами экономической политики, позволяющим

решать аналогичные задачи. К сожалению, в тексте диссертации эта важная проблема не нашла достаточного отражения.

2. Эффективность государственных программ во многом зависит от того насколько их цели соответствуют объему выделяемых ресурсов. В представленной работе этому вопросу не уделено необходимого внимания. В связи с этим предложенный подход к анализу эффективности государственных программ требует доработки.

3. На страницах 148-149 С.Б. Колеров приводит методику разработки «Экспертного межотраслевого баланса» и пример данного баланса, который, по мнению автора, позволяет проводить оценки межотраслевых эффектов в автоматизированном режиме. Однако, в связи с тем, что Росстат публикует официальные таблицы «затраты-выпуск» формирование агрегированного баланса не представляет существенной технической проблемы. В этой связи больший интерес представляла бы методика регионализации межотраслевых расчетов, что могло бы существенно расширить возможности представленной методики оценки эффективности расходов в рамках государственных программ.

4. При оценке влияния реализации государственных программ на региональное развитие высокую значимость имеет распределение эффектов между региональным и национальным уровнями. Во многом это зависит от конкретных направлений расходования средств. Хотелось бы, чтобы при развитии методологии автор учел необходимость такого разделения при оценке региональной эффективности реализации государственных программ.

Перечисленные замечания не влияют существенным образом на основные выводы и результаты диссертационного исследования и не снижают положительной оценки выполненной работы.

Диссертационное исследование по объекту и предмету исследования соответствует специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика) паспорта научных специальностей Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации: 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».

Автореферат отражает основное содержание диссертационного исследования.

Заключение. Диссертационное исследование Колерова Сергея Борисовича на тему «Механизмы повышения эффективности государственных программ в регионах Дальневосточного федерального округа», представленное на соискание учёной степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика), является завершённой научно-квалификационной работой, в которой автором сформулированы теоретико-методологические положения, уточняющие и дополняющие теорию региональной экономики и решены задачи, имеющие важное народно-хозяйственное значение.

Диссертационное исследование полностью соответствует критериям и требованиям, установленным п. 9 Положения о присуждении учёных степеней, утверждённого постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, предъявляемым к диссертациям на соискание учёной степени кандидата наук, а его автор Колеров Сергей Борисович заслуживает присуждения учёной степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика).

Официальный оппонент
доктор экономических наук, член-корреспондент РАН,
директор ФГБУН Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН

Широв Александр Александрович

«01» марта 20

Почтовый адрес организации: Российская Федерация, 117418, г. Москва,
Нахимовский проспект 47, Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки «Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН»
телефон: +7 (499) 129-32-54
e-mail: schir@ecfor.ru

Подпись А.А. Широ́ва удосто́ве

*Ученый секретарь ИИП РАН,
к.э.н.*

Н.Е. Терентьев