

К. В. Павлов,
доктор экономических наук,
И. Г. Андреева,
кандидат экономических наук,
Белгородская государственная сельскохозяйственная академия,
В. А. Сапрыка,
кандидат социологических наук,
Белгородский государственный университет,
Л. Н. Шмигирилова,
кандидат социологических наук,
Белгородский государственный университет

МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ ПРОЕКТОВ И ПРОГРАММ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА¹

В настоящее время межрегиональное приграничное сотрудничество стало важной составляющей международных связей российских регионов. Действительно, на границе Российской Федерации (то есть в ее приграничных районах) пересекается значительное количество жизненно важных проблем: внешнеполитических, экономических, научных, образовательных, культурных и др. Таким образом, можно отметить важность таких исторически сложившихся взаимодействий и в дальнейшем стоит укреплять и расширять уже сложившиеся контакты, используя современные механизмы и принципы взаимодействия.

В Европейском союзе развитие межрегионального приграничного сотрудничества помогает достижению гармоничного территориального развития, которое оказывает влияние также на различные темпы экономического развития стран и территорий, различия в доходах и демографические особенности [1]. Изучение процесса управления социально-экономическими проектами и программами межрегионального сотрудничества в условиях приграничного региона затруднено определенными ситуациями, которые нередко носят комплексный характер и поэтому требуют разработки специальных методик изучения [2].

При анализе приграничных связей важным вопросом является разработка методики оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития. Здесь, в первую очередь, речь идет об оценке эффективности социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества. Это крайне важно для эффективного развития многих регионов России, таких, как Мурманская область, Республика Карелия, Приморский край, Курская область и др. Большое значение это имеет и для Белгородской

области, граничащей с тремя областями Украины: Харьковской, Сумской и Луганской областями.

Ш. Радвилавичюс и Н. Межевич отмечают, что при оценке приграничного сотрудничества важно помнить, что оценка может рассматривать различные направления сотрудничества:

- общая оценка влияния приграничного сотрудничества на социально-экономическое развитие приграничной территории;
- оценка программ двустороннего сотрудничества (например, программ ЕИСП);
- оценка конкретных проектов [3].

Стоит отметить, что в данном случае оценка — это систематизированное исследование ситуации реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества или ее результатов. Существует несколько видов оценки: базовая оценка, оценка процесса и оценка влияния. На наш взгляд, государственная система оценки должна включать все виды оценки. Процесс обобщения и систематизации имеющихся точек зрения относительно требований к построению эффективной методики оценки состояния реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества должен основываться на учете следующих принципов.

Принцип научной обоснованности. Этот принцип предусматривает разработку и совершенствование системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества с учетом достижений современной теории, апробации новых инструментов оценки полученных данных, использования возможностей современных информационных технологий.

¹ Статья подготовлена в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы».

Принцип объективности. Его суть заключается в необходимости отражения в формируемой информационной базе государственной системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества реальных условий функционирования хозяйственной системы региона и факторов, определяющих ее состояние и перспективы развития.

Принцип реалистичности. Он требует, чтобы система показателей, используемых для оценки состояния, динамики и результатов функционирования социально-экономической системы приграничных регионов, могла бы быть снабжена необходимой информацией.

Принцип репрезентативности и адекватности информационного обеспечения. Следование этому принципу призвано обеспечить «настройку» системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества на сбор статистически значимых данных, позволяющих адекватно оценить изучаемые условия реализации программ, анализируемые процессы и результаты.

Принцип целенаправленности. Предусматривает ориентацию системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества на развитие информационно-аналитической поддержки процесса принятия управленческих решений, связанных с улучшением условий и развитием социально-экономической системы межрегионального приграничного сотрудничества.

Принцип синергичности. Предусматривает отлаженность взаимодействия элементов внутри методики оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества с внешней средой.

Принцип организационного единства процессов системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества и управления социально-экономическим развитием региона. В его содержательной интерпретации важно отметить, что постановка задач системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества должна основываться на определении целей и направлений развития приграничных регионов, разработке стратегий управления.

Принцип институционализации правового и организационного обеспечения системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества. Его реализация предполагает наделение конкретного подразделения администрации приграничных регионов полномочиями на организацию системы оценки реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества, анализ его результатов и их дове-

дение до органов, уполномоченных принимать управленческие решения, связанные с планированием и регулированием функционирования социально-экономической системы региона.

Принцип проблемной организации системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества. В соответствие с ним программа наблюдения (исследования, анализа) должна быть ориентирована на решение определенной проблемы, для чего необходимо сформировать «ограниченную», но достаточную информационную базу.

Принцип системности и комплексности. Предполагает учет действия условий и факторов разной природы (экономической, социальной, организационно-правовой, институциональной и др.), выявление их взаимосвязей, а соответственно, привлечение и анализ различных видов информации. Важное значение имеет отражение применяемой системой показателей ключевых параметров «входа» и «выхода» социально-экономической системы приграничных регионов.

Принцип универсальности. Позволяет использовать систему оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества функционировать применительно к различным территориям и в условиях меняющихся социально-экономических характеристик.

Принцип сочетания непрерывности и периодичности. Он предусматривает постоянное и регулярное наблюдение за межрегиональным развитием и его результатами, а также расчет и анализ показателей через определенные промежутки времени.

Принцип оперативности. Отражает необходимость своевременного сбора и предоставления информации, а также принятия на ее основе решений, способных улучшить в реальном масштабе времени условия функционирования объекта управления.

Принцип достоверности. Относится как к исходной информации, так и к результатам проведения системы оценки реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества. Его реализация призвана обеспечить доверие субъектов межрегионального приграничного сотрудничества к системе оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества, к источникам информации, методам ее получения, обработки и анализа.

Принцип иерархичности. Заключается, во-первых, в том, что информация, полученная с нижних уровней управления должна соответствовать информации, сведенной на верхних уровнях, во-вторых, информация любого уровня управления должна соответствовать содержанию ставящихся и решаемых управленческих задач. Иными словами, предполага-

ется обеспечить взаимосвязанность информации по системе показателей и по организационной вертикали (по уровням управления).

Принцип сопоставимости показателей во времени и пространстве. Соблюдение этого требования необходимо, чтобы отслеживать динамику исследуемого процесса в разных регионах страны, а также выявлять тенденции его развития.

Принцип рациональности. Характеризует рациональное сочетание прогнозно-аналитической ценности информации и затрат на ее получение, косвенно влияет на сбалансированность показателей.

Принцип нормативности. Предполагает наличие нормативов (допустимых значений) по ключевым показателям, используемым в системе оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества.

Принцип альтернативности. Следование этому принципу означает использование разных источников сбора информации, а также методов ее анализа и оценки.

Принцип адаптации. Он предусматривает приспособление системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества (ее масштабов, состава оцениваемых характеристик, используемых показателей, инструментов анализа и др.) к возможностям ее организаторов и требованиям пользователей, меняющимся задачам, внутренним и внешним условиям его проведения. По мере изменения условий необходимо изменение масштаба государственной системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества, показателей оценки, методики формирования исходных данных.

Принцип открытости и прозрачности. Предполагает транспарентность информации, отражающей состояние и динамику развития хозяйственной системы приграничных регионов, а также доступность результатов системы оценки реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества заинтересованным группам их потребителей.

Принцип эргономичности. Предполагает обеспечение максимальных удобств для проведения системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества: современная компьютерная техника, оптимальный режим проведения мониторинговых исследований.

Принцип развития. Его суть — в необходимости совершенствования системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества (используемого методического инструментария, технического оснащения, состава индикаторов с целью обеспечения синхронизации с пере-

менами в объекте исследования и условиях его функционирования и др.). Важно отметить, что изменения не должны усложнять систему оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества и ключевые показатели, а результаты и направления должны быть доступны и понятны пользователям информации на различных уровнях. Важна инновационная составляющая этого принципа, проявляющаяся в обеспечении систематического поиска альтернативных информационных источников, организационных схем движения информации и др.

Совокупность вышеприведенных принципов образует сложную систему логически связанных и взаимодополняющих элементов, в которых представлены различные аспекты разработки методики оценки состояния проектов межрегионального приграничного сотрудничества, чем в определенной мере объясняется весьма большое количество рассмотренных принципов. Применительно к хозяйственным системам приграничных регионов методика оценки состояния реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества имеет активный характер, поскольку ориентирована на создание информационной основы управления их развитием.

Активная роль разрабатываемой методики оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества связана с тем, что на каждом этапе развития разных систем (экологических, социальных, экономических) существуют не только положительные, но и отрицательные тенденции, факторы внешнего воздействия, которые только выявить и классифицировать, как правило, бывает недостаточно. В процессе проведения системы оценки реализации межрегиональных программ сотрудничества появляется возможность на основе обобщения информации выработать адекватное представление о состоянии, векторах и динамике развития объекта, его детерминантах и уже на этой основе разработать управленческие решения, реализация которых позволит ограничить или полностью предотвратить отрицательное воздействие, а также помогут усилить действие благоприятных факторов и условий.

Методику оценки состояния реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества необходимо рассматривать как систему, функционирование которой включает ряд этапов. К ним следует отнести: процесс непрерывного наблюдения, исследование явлений и событий, формирование информационной базы управления, контроль за ходом и характером изменений объекта, оценку отклонений на основе системы критериев (эталонов).

Естественно, оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития в ус-

ловиях приграничного региона будет обусловлена дифференциацией социально-экономического состояния приграничных регионов, что предполагает при формировании предлагаемой системы показателей оценки введение как относительных, так и абсолютных показателей. Таким образом, вводимая методика оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития в условиях приграничья должна учитывать следующие условия:

- доступность получения необходимой статистической информации;
- простота расчетов;
- возможность построения рейтинговых оценок;
- возможность сравнительных оценок.

Сама методика оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития в процессе ее использования должна основываться на следующих критериях:

- учет социально-экономической и экологической направленности;
- репрезентативность и охват целевой аудитории;
- результативность, включая контроль и корректировку.

Основным критерием, на наш взгляд, является критерий результативности, который может быть оценен по следующим параметрам:

- результат в форме социального эффекта от внедрения проекта или программы межрегионального сотрудничества, который позволяет оценить последствия;
- результат в форме товаров (услуг), созданных в процессе реализации проекта или программы межрегионального сотрудничества;
- результат в форме информированности населения приграничных территорий;
- результат в краткосрочной и долгосрочной перспективе;
- результат в форме взаимодействия участников приграничного сотрудничества.

Стоит отметить, что методика разработана в рамках действующего федерального и регионального законодательства, нормативной и методической базы с учетом лучшей практики и подходов в зарубежных странах.

Под оценкой состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития понимается совокупность методов, инструментов и процедур, разработанных и реализуемых для вынесения суждения о качестве и результатах его деятельности.

Главной целью системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества является обеспечение органов государственной власти и местного самоуправления не-

обходимой и достоверной информацией, адекватно отражающей наиболее значимые параметры социально-экономической системы Еврорегиона, а также эффективности реализации межрегиональных программ. Такая информация является основой для принятия решений, обеспечивающих реализацию всего комплекса функций управления (прогнозирование, планирование, организация, контроль).

Задачами оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития являются:

- предоставление объективной и полной информации о факторах (причинах) неэффективной деятельности в целях принятия управленческих решений, направленных на повышение эффективности и результативности деятельности, улучшения использования ресурсов и других необходимых организационных изменений;
- предоставление общественности, вышестоящему органу исполнительной власти и законодательному органу субъекта Российской Федерации, а также при необходимости государственным органам Российской Федерации возможности получения объективной и полной информации о степени эффективности и результативности деятельности основных участников реализуемого социально-экономического проекта или программы межрегионального сотрудничества;
- предоставление субъектам управленческой, а также при необходимости государственным органам и муниципальным органам возможности сравнения процессов межрегионального сотрудничества в различных субъектах РФ.

Объектом оценки являются реализуемые проекты и программы межрегионального развития в приграничном регионе. Оценке, как правило, подлежат значимые проекты и программы межрегионального развития, влияющие на социально-экономическое развитие приграничного региона.

Оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития производится, прежде всего, в интересах населения, ассоциаций граждан и других институтов гражданского общества, органов государственного и муниципального управления, а также хозяйствующих субъектов.

Субъектом оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития является координационный орган, уполномоченный на проведение оценки решением Совета Еврорегиона, или другой межрегиональный орган, осуществляющий управление или координацию работы.

Уполномоченным органом может являться:

- специально созданная комиссия администрацией субъекта Российской Федерации или при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации;

— орган по управлению государственной службой или иной орган, ответственный за реализацию административной реформы на региональном уровне;

— орган местного самоуправления.

При необходимости к проведению оценки могут привлекаться уполномоченные органы, а также независимые эксперты и консультанты на условиях, определяемых межрегиональным органом, осуществляющим управление или координацию работы.

Оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития выступает, как правило, в следующих типах:

- оперативная оценка;
- стратегическая оценка;
- расширенная оценка.

Оперативная оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития является необходимым элементом системы государственного управления на региональном уровне, и ее нужно проводить по запланированным промежуточным контрольным точкам проекта (программы) с учетом специфики организации государственного управления и бюджетного процесса в данном субъекте Российской Федерации.

Стратегическая оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития является неотъемлемой частью перспективного развития межрегионального приграничного сотрудничества.

Расширенная оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития проводится в случаях внедрения новых моделей или инструментов межрегионального приграничного сотрудничества.

Оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития также может выступать в следующих видах:

— прогнозная, то есть на стадии планирования реализуемых проектов и программ межрегионального развития (Ex-ante evaluation);

— промежуточная, то есть на конкретных стадиях реализации проектов и программ межрегионального развития (Intermediate);

— заключительная, то есть на стадии подведения итогов состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития (Ex-post evaluation).

Все выше рассмотренное позволяет сформулировать следующие задачи для системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества:

- оценка интенсивности межрегионального приграничного сотрудничества;
- оценка уровня социально-экономической интеграции приграничных регионов;
- оценка инфраструктурных возможностей для

реализации инвестиционных проектов в регионах и муниципальных образованиях;

— выявление формальных и неформальных барьеров при реализации социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества;

— оценка деятельности региональных органов власти, общественности и бизнеса при инициации социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества;

— оценка состояния трудового, демографического и миграционного (эмиграционного) балансов приграничных территорий;

— оценка экологического состояния и устойчивого развития территории;

— оценка информационной интеграции приграничных регионов.

Решение этих задач требует формирования системы количественных и качественных показателей, имеющих как абсолютное, так и относительное значение, что дает возможность определить как эффективность реализации социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества в условиях приграничного региона, так и проводить сравнительный анализ деятельности тех или иных приграничных регионов.

Принципиальное значение при разработке системы показателей имеет формулирование показателей экономичности, эффективности и результативности социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества в условиях приграничного региона.

Показатели экономичности позволяют оценить достижение целей или решение задач по экономии бюджетов проектов и программ межрегионального сотрудничества. Показатели эффективности позволяют оценить соотношение полученных результатов с затраченными средствами и силами. Показатели результативности дают возможность оценить степень достижения цели, ради которой были реализованы социально-экономические проекты или программы межрегионального сотрудничества.

Значения плановых показателей следует определять на основе анализа:

— микроэкономических и макроэкономических показателей региона;

— возможностей и резервов достижения тактически и стратегических целей и задач приграничных регионов;

— возможностей достижения значений аналогичных показателей в среднем по Российской Федерации и/или федерального округа;

— возможностей достижения лучших значений аналогичных показателей в Российской Федерации и/или федерального округа.

Группы показателей оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития

Группа	Наименование	Показатели
Группа 1	Экономическое и социальное развитие	— региональные показатели экономического развития (ВВП на душу населения, ВРП, доходы, экономические инициативы); — региональные показатели торговли (обмена и продажи товаров, спроса и предложения на рынке товаров и услуг); — показатели социального развития (занятость, показатели уровня и качества жизни).
Группа 2	Уровень кооперации	— готовность местных партнеров к межрегиональному приграничному сотрудничеству (обзор показателей); — экологические показатели (загрязнение и качества природных ресурсов); — борьба с трансграничной преступностью (уровень контрабанды, фальсификация, приграничная статистика).
Группа 3	Инфраструктура границы	— статистические показатели, касающиеся межрегионального транзита (легкость прохождения таможенных процедур, время ожидания, статистика фитосанитарных процедур); — уровень интеграции в области управления приграничными процессами (уровень развития совместных процедур, успешность общих операций).
Группа 4	Вовлеченность населения	— возможности сотрудничества для населения (статистические показатели об удельном весе населения, участвующего в проектах и программах); — участие общественных организаций в сотрудничестве.

Для оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития могут использоваться такие показатели, как охват населения, удовлетворенность целевой группы, ресурсообеспеченность, доступность к процессам инициации. Стоит также отметить, что показатели, полученные по результатам социологических исследований, и показатели, связанные с экономическим развитием региона, должны взаимодополнять друг друга.

При проведении оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития используются следующие аналитические процедуры. Сравнительный анализ абсолютных и относительных значений статистических показателей, анализ планируемых и фактических результатов (процент отклонения, причины отклонения). При оценке результатов деятельности государственного органа аналитические процедуры не сводятся только к измерению отклонений фактических значений показателей от плановых, а предусматривают выявление (идентификацию) причин этих отклонений, что в дальнейшем должно быть учтено и скорректировано с проектом (программой) межрегионального приграничного сотрудничества. Анализ результативности проектов и программ межрегионального развития должен осуществляться при помощи социологических инструментов (метод экспертного опроса, анкетирование населения и т.д.).

Таким образом, система показателей оценки со-

стояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития может быть разделена на следующие группы (таблица 1).

В предлагаемый перечень показателей могут включаться также показатели, отражающие необходимость решения специфических задач, актуальных именно для данного проекта и программ, обусловленных совокупностью конкретных причин и факторов природно-климатического, экологического, социально-экономического и иного характера. По итогам проведенной оценки принимаются управленческие решения, а государственные и муниципальные органы оказывают регулирующие воздействия. Таким образом, разработка методики оценки состояния проектов и программ межрегионального приграничного сотрудничества дает региональным органам власти реальную возможность не только оценить существующий уровень и состояние межрегионального приграничного сотрудничества, но и важный реальный инструмент для дальнейшего развития территории и формирования единого пространства по решению жизненно важных проблем.

Литература

1. **European Neighbourhood & Partnership Instrument** URL: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf (дата обращения: 05.09.2010).
2. **Сап-**

рыка В. А. Принципы методики изучения управления социально-экономическими проектами и программами межрегионального сотрудничества в условиях приграничного региона / В. А. Сапрыка // Украина в системе мировых экономических процессов : материалы междунар. конф. — Харьков : МСУ, 2009. — С. 160 — 162. 3. **Межевич Н. М.** Роль приграничного сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией в двусторонних и региональных программах экономического развития / Н. М. Межевич, Ш. Радвилавичюс. — URL. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.norden.org/> (дата обращения: 05.09.2010).

Павлов К. В., Андреева И. Г., Сапрыка В. А., Шмигирилова Л. Н. Методичні основи оцінки стану проектів і програм міжрегіональної прикордонної співпраці

Для оцінки процесів міжрегіональної прикордонної співпраці необхідне впровадження сучасних методів, які дозволяють оцінити ефективність програм, що реалізуються, та проектів на території прикордонних регіонів. У статті представлено основи методики оцінки стану проектів і програм міжрегіональної прикордонної співпраці, сформульовано основні принципи оцінки, її критерії, визначено можливі показники оцінки ефективності проектів і програм міжрегіональної прикордонної співпраці.

Ключові слова: методика, оцінка, принцип, міжрегіональна прикордонна співпраця, управління програмами і проектами.

Павлов К. В., Андреева И. Г., Сапрыка В. А., Шмигирилова Л. Н. Методические основы оцен-

ки состояния проектов и программ межрегионального приграничного сотрудничества

Для оценки процессов межрегионального приграничного сотрудничества необходимо внедрение современных методов, позволяющих оценить эффективность реализуемых программ и проектов на территории приграничных регионов. В настоящей статье представлены основы методики оценки состояния проектов и программ межрегионального приграничного сотрудничества, сформулированы основные принципы оценки, ее критерии, определены возможные показатели оценки эффективности проектов и программ межрегионального приграничного сотрудничества.

Ключевые слова: методика, оценка, принцип, межрегиональное приграничное сотрудничество, управление программами и проектами

Pavlov K. V., Andreeva I. G., Sapryka V. A., Shmigirilova L. N. Formulation assessment's method of projects and programs interregional cross-border co-operation

The processes of assess interregional cross-border cooperation necessary to introduce modern methods to evaluate the effectiveness of programs and projects in cross-border region. The assessment's method of projects and programs interregional cross-border is formulated, the basic principles of assessment and its criteria is formed, the identification of possible indicators for assessing the effectiveness of projects and programs interregional cross-border cooperation is determined in this paper.

Key words: method, assessment, principle, interregional cross-border cooperation, model, program and project management.

Стаття надійшла до редакції 05.04.2011
Прийнято до друку 26.08.2011