

УДК 332.1

ПРОБЛЕМА ОЦЕНКИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ГЕКТАР

© 2018

Мазелис Андрей Львович, Кандидат физико-математических наук, доцент кафедры «Математики и моделирования» Владивостокского государственного университета экономики и сервиса

*Владивостокский государственный университет экономики и сервиса
(690014, Россия, г. Владивосток, ул. Гоголя 41, e-mail: Andrey.Mazelis@vvsu.ru)*

Гусев Евгений Георгиевич, Кандидат экономических наук, доцент кафедры «Математики и моделирования» Владивостокского государственного университета экономики и сервиса

*Владивостокский государственный университет экономики и сервиса
(690014, Россия, г. Владивосток, ул. Гоголя 41, e-mail: e.qwert.g@bk.ru)*

Аннотация: Программа дальневосточный гектар одна из ключевых на Дальнем востоке, реализуя ее правительство преследует грандиозные цели: привлечение граждан на постоянное место жительства на территорию Дальневосточного федерального округа, повышение эффективности деятельности бизнеса, сокращения оттока населения. Изучив данные по ее реализации можно отметить, что интерес к программе со стороны населения есть, около 6 процентов всех россиян и 11 дальневосточников готовы рассмотреть возможность участия в данной программе. При этом наиболее перспективные для заявителей это Приморский край и Республика Саха (Якутия). Вместе с тем в настоящее время не представлена методика оценки эффективности данной программы, хотя с учетом размера государственных вложений это является актуальной проблемой. В статье авторами анализируется ход реализации проекта, рассматриваются подходы различных авторов к оценке государственной политики. Основываясь проведенном исследовании нами, предлагается проводить оценку по трем направлениям: оценка организации; оценка реализации; оценка соответствия целей. На каждом из направлений оценка будет иметь свои особенности и показатели, стоит отметить в связи с особенностями реализации программы все виды оценки могут проводиться одновременно.

Ключевые слова: Дальний восток, оценка эффективности, оценка результативности государственной политики, Дальневосточный гектар, государственная политика, государственные программы, развитие территорий, территориальные предпочтения.

THE PROBLEM OF EVALUATION OF IMPLEMENTATION OF THE PROGRAM OF THE FAR EASTERN HECTARE

© 2017

Mazelis Andrey, Candidate of physical and mathematical Sciences, associate Professor of " Mathematics and modeling", of Vladivostok State University of Economics and Service Vladivostok, Russia

*Vladivostok State University Economics and Service
(690014, Russia, Vladivostok, Gogolya str. 41, e-mail: Andrey.Mazelis@vvsu.ru)*

Gusev Evgeny, Candidate of economics, , associate Professor of " Mathematics and modeling", of Vladivostok State University of Economics and Service Vladivostok, Russia

*Vladivostok State University Economics and Service
(690014, Russia, Vladivostok, Gogolya str. 41, e-mail: e.qwert.g@bk.ru)*

Abstract: the far Eastern hectare program is one of the key In the far East, implementing its government pursues ambitious goals: attracting citizens to permanent residence in the far Eastern Federal district, increasing the efficiency of business activities, reducing the outflow of population. Having studied the data on its implementation, it can be noted that there is interest in the program from the population, about 6 percent of all Russians and 11 far East are ready to consider the possibility of participation in this program. At the same time, the most promising for the applicants are Primorsky Krai and the Republic of Sakha (Yakutia). At the same time, the methodology for assessing the effectiveness of this program is not currently presented, although this is an urgent problem taking into account the size of public investments. In the article the authors analyze the progress of the project, the approaches of different authors to the assessment of public policy. Based on our study, it is proposed to carry out an assessment in three areas: assessment of the organization; assessment of implementation; assessment of compliance with the goals. In each of the areas of evaluation will have its own characteristics and indicators, it is worth noting in connection with the peculiarities of the program all types of evaluation can be carried out simultaneously.

Keywords: far East, efficiency assessment, evaluation of public policy effectiveness, far Eastern hectare, state policy, state programs, territorial development, territorial preferences.

В последние годы правительство все активней проводит политику привлечения граждан на Дальний Восток. Для этих целей на территории создаются ТОРы, Свободный порт Владивосток и, конечно, реализуется программа Дальневосточный гектар. В соответствии с Федеральным законом от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» каждый гражданин Российской Федерации имеет право на бесплатное получение участка земли на Дальнем Востоке площадью до 1 гектара.

Стоит отметить, что идея раздачи гектара возникла не на пустом месте, а скорее является аналогом аграрной реформы П.А. Столыпина, так и не закончившейся в связи с его смертью в 1911г. И несомненно, интерес к Дальневосточному гектару присутствует среди населения, так согласно проведенному опросу 6 % всех опрошенных россиян и 11 % для всех опрошенных дальневосточников рассматривают возможность получения земли. К 2016 году на Дальнем Востоке демографическая динамика не улучшилась последние 10 лет. А отрицательная динамика населения подчеркивает необходимость принятия срочных мер. Так по сравнению с 2005 годом населения Дальнего Востока сократилось на 5% (или более чем на 300 тыс. человек) что представлено на рисунке 1.

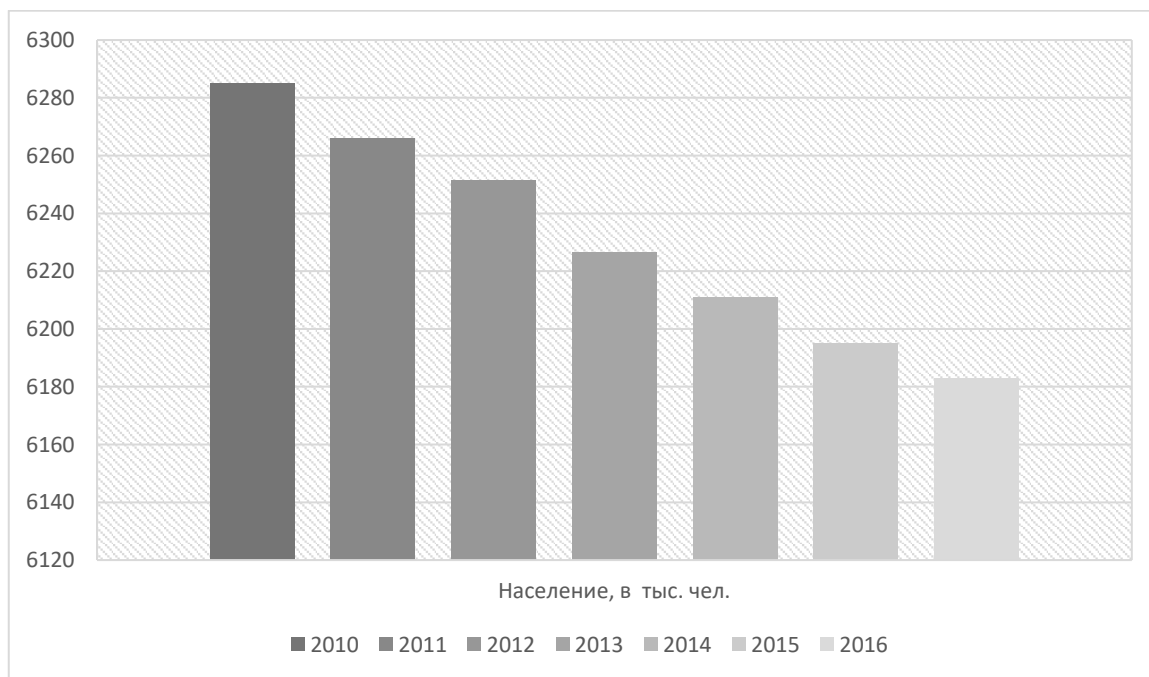


Рисунок 1 Динамика населения Дальнего Востока 2010-2016 гг.

Согласно представленной от Минэкономразвития данным основными целями программы является:

1. Привлечение граждан на постоянное место жительства на территорию Дальневосточного федерального округа;
2. Снижение оттока местного населения;
3. Освоение свободных территорий Дальнего Востока;
4. Расширение экономической деятельности граждан, создание мер поддержки граждан, получивших право на земельный участок по проекту;
5. Обеспечение занятости привлеченного населения;
6. Создание социальной, транспортной, энергетической, коммуникационной инфраструктуры для граждан, получивших право на «дальневосточный гектар»;
7. Создание условий комфортного проживания граждан, получивших право на «дальневосточный гектар», и, в итоге, формирование новых поселений на территории Дальневосточного федерального округа.

[1]

По данным Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока на текущий момент на получение гектара подано более 122 тысяч заявок, при этом одобрено всего 30% из них, это при том, что к выдаче планируется 187 млн гектар. Распределение поданных и одобренных заявок по регионам представлено в таблицах 1 и 2.

Таблица 1 Распределение поданных заявок по регионам.

Регион	Число заявок	Структура по регионам
Приморский край	45,885	39,9
Республика Саха (Якутия)	20,125	17,5
Хабаровский край	17,02	14,8
Сахалинская область	14,72	12,8
Амурская область	8,165	7,1
Камчатский край	4,255	3,7
Еврейская ОА	2,415	2,1
Магаданская область	1,955	1,7

Чукотский ОА	0,46	0,4
--------------	------	-----

Анализируя число поданных заявок можно отметить, что основное их число приходится на Приморский край 39,5 % или 41 490, на втором месте Саха Якутия с числом заявок вполнину меньше 18 935 или 18%. Связанно это в основном с рядом таких причин как:

- 1) транспортная доступность;
- 2) реализация ряда программ, способствующих дополнительной поддержке;
- 3) наиболее благоприятный климат из всех Дальневосточных регионов.

Таблица 2 Распределение одобренных заявок.

Регион	Число заявок	Доля заявок в общем количестве
Приморский край	5609	36,9
Республика Саха (Якутия)	4530	29,8
Хабаровский край	1657	10,9
Сахалинская область	1003	6,6
Амурская область	1292	8,5
Камчатский край	562	3,7
Еврейская ОА	350	2,3
Магаданская область	182	1,2

Одновременно с этим наибольшее число коллективных заявок приходится на Приморский край и Республику (Саха) Якутия около 30 % всех заявок, это связано со спецификой освоения территории.

В основном Дальневосточный гектар берут для индивидуального жилищного строительства, вместе с тем для освоения это наиболее рискованная статья, так как большинство гектаров выдается на удалении от населённых пунктов, а значит их благоустройство потребует значительных дополнительных вложений.

Для использования под сельхоз угодья или ведения подсобного хозяйства гектар берет 38% пользователей, при этом по оценкам специалистов для полноценного хозяйства 1га достаточно мало, поэтому перспективными могут быть только коллективные заявки или несколько заявок от семьи.

Сегодня получатели «дальневосточного гектара» могут воспользоваться поддержкой со стороны государства. Для оказания помощи гражданам, получившим земельные участки для ведения сельского хозяйства, в регионах реализуются меры государственной поддержки (грант «Начинающий фермер», грант на развитие семейных животноводческих ферм, поддержка граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, субсидий на развитие животноводческих ферм, грант на создание и развитие сельскохозяйственного потребительского кооператива и т.д.)

Дополнительно созданы и реализуются специальные меры поддержки. Запущены специальные кредитные продукты в Хабаровском крае «Микрозайм Дальневосточный», перестроена система региональных мер поддержки в Сахалинской области (субсидия на возмещение 50% лизинговых платежей на приобретение с/х техники, гранты до 100 тысяч рублей), в Республике Саха (Якутия) – проект «Якутский гектар» и др.

Таблица 3 Данные по полученной получателями гектаров государственной поддержке.

Регион	Количество человек получивших поддержку	Сумма предоставленной поддержки
Приморский край	10	2,5
Республика Саха (Якутия)	25	40,4
Хабаровский край	46	123,4
Сахалинская область	211	24,1
Амурская область	16	21
Камчатский край	25	5,6
Еврейская ОА	4	0,9
Магаданская область	895	27,3
Чукотский АО	6	4,2

В настоящее время государственную поддержку получили 1 238 граждан на сумму более 245 млн рублей. При этом наибольшие отмечены не в приморском крае, а в Магаданской и Сахалинской области. Как вы отмечали выше эффективное освоение дальневосточного гектара невозможно без предоставления дополнительных средств.

Однако проведенный контент- анализ сайтов органов государственной власти показал, что методика оценки эффективности данных мероприятий не представлена. В связи с тем, что в реализацию данных мероприятий целом требуются большие финансовые вложения от бюджетов всех уровней необходимо четко понимать их эффективность. Для разработки методики оценки эффективности дальневосточного гектара авторами были проанализированы подходы к оценке государственных мероприятий.

Ряд авторов предлагает сосредоточиться на оценке эффективности использования бюджетных средств. Так И.В. Данилова и А.С. Годовых рассчитывают уровень энтропии бюджетных расходов, которые отражают социально-экономический эффект влияния реализации мероприятий на население и бизнес-структуры как основных благо-получателей. [2]

Васильева М.В. в рамках данного направления сосредотачивается комплексно и проводить проверку:

- 1) экономности использования государственных средств;
- 2) продуктивности ресурсов;
- 3) результативности деятельности.

При использовании данного подхода основное внимание уделяется оценке прироста бюджетных средств в результате проведенных мероприятий.

Вторая группа авторов предлагает сосредоточиться на оценке полученных эффектов от реализации мероприятий.

Так Захаров К.Е. предлагает сосредоточиться на комплексе показателей, разнонаправленное изменение которых предполагает отражение улучшения деятельности органа государственной власти и для обеспечения сопоставимости автором используется бальная оценка. [3]

Методика предложенная Вейссом и М. Скривеном заключается в сравнении выгод, оцениваемых в денежном выражении, которые возникают при реализации мероприятий по конкретному направлению, в рамках произведенных расходов. [4] Особенность предложенной ими методики является оценка полученных краткосрочных эффектов, в свою очередь, на втором этапе авторами рассматриваются долгосрочные эффекты. Как видно, данная методика позволяет учитывать соотношение бюджетных расходов с полученными эффектами, но в свою очередь можно выделить основной недостаток, все показатели должны быть выражены в денежном эквиваленте, что не всегда возможно и целесообразно.

Б. А. Минин, В. Б. Радин, В. В. предлагают контролировать эффективность мероприятий как отношение суммы эффектов (социальный, экономический и организационный) к затратам на реализацию мероприятий. Главным достоинством метода является возможность учета консолидированных затрат и расходов с учетом процентных ставок.

В.Н. Козельский рекомендует проводить оценку реализации государственных программ через полноту достижения запланированного результата и оценивать фактическое достижение запланированного уровня эффективности программы. [5]

Интегральная оценка эффективности бюджетных расходов при реализации значимых государственных проектов предлагается Аландаровым Р.А. и Тархановским К.О., для ее расчета предлагается использовать следующий интегральный показатель. В целом результативность рассчитанная по предложенной формуле, по мнению авторов будет являться произведением индексов количественных и качественных индикаторов конечных результатов. [6] Несомненными достоинствами методики является возможность максимально полного учета полученных результатов. Но при этом надо учитывать, что все показатели при ее использовании должны быть однонаправленные.

В рамках целевого подхода Афанасьевым М. П. и Кривооговым И. В. предложена шкала направлений оценки, «в которой ключевыми являются показатели оценки достижения намеченных целей и выполнения поставленных задач», что позволит, по их мнению, сформировать более объективное представление о качестве программы и принимать корректирующие решения при ее реализации. [7]

Шкала оценки качества включает все основные аспекты подготовки, реализации оценки программы, а также весовые значения того или иного направления программы. Веса отражают приоритеты направления программы и могут варьироваться в соответствии с изменениями этих приоритетов.

В работе «Оценка программ: методология и практика» авторами рекомендуется оценивать уровни исполнения запланированного объема финансирования и достижения целевого индикатора или показателя через следующие критерии: уровень исполнения запланированного объема финансирования, уровень достижения целевого индикатора или показателя, эффективность реализации мероприятия. [8]

Шаров Л.Ф. предлагает соотносить полученную результативность программы с представленным целевым или идеальным значением. [9]

В свою очередь Денисова И.П. и Денисов П.В. предлагают в качестве целевых использовать показатели других регионов и муниципалитетов. Анализ рекомендуется проводить путем сравнения достигнутых показателей по нескольким субъектам или муниципальным образованиям одного типа, с примерно одинаковой численностью населения, желательного схожего промышленного потенциала, подобного территориального расположения за один и тот же финансовый период. [10]

Кузнецова Е.Г., Горин И.А. предлагают комплексно оценивать:

- 1) степень достижения плановых значений целевых показателей (индикаторов) государственной программы
- 2) степень реализации основных мероприятий и достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации
- 3) эффективность использования средств бюджета. [11]

Впоследствии авторы предлагают рассчитывать итоговую оценку эффективности реализации государственной программы.

В статье «Методический инструментарий оценки эффективности реализации государственной социально-экономической политики развития регионов России» авторами рассматривается необходимость оценки государственной политики и мероприятий в ее рамках по трем блокам:

- 1) Оценка результативности реализаций целей и задач;
- 2) Оценка качества составления государственных программ

3) оценка качества жизни населения на основе экспертного опроса.

По результатам оценки эффективности реализации государственной политики развития по результатам оценки авторами предлагаются направления совершенствования государственной социально-экономической политики. [12]

Проведенный нами контент анализ сайтов исполнительной власти показал, что в настоящее время единой методики по оценке эффективности программы Дальневосточный гектар не представлено.

Основываясь проведенном исследовании нами предлагается проводить оценку по трем направлениям:

- 1) оценка организации;
- 2) оценка реализации;
- 3) оценка соответствия целей.

На каждом из направлений оценка будет иметь свои особенности и показатели, стоит отметить в связи с особенностями реализации программы все виды оценки могут проводиться одновременно.

В рамках нашего исследования мы предлагаем для оценки организации использовать следующие показатели:

- 1) доля одобренных заявок;
- 2) доля участков, ошибочно предоставленных для реализации программы;
- 3) доля получивший поддержку получателей гектаров в общем числе.

Для оценки реализации нами предлагается использовать такие показатели как:

- 1) доля активно используемых полученных гектаров
- 2) доля налогов, полученных от предприятий действующих на полученном гектаре
- 3) доля активно используемых полученных гектаров, полученных заявителями с других регионов в их общем числе.

Исходя из предложенного для разработки показателей программы необходимо определить основные цели Дальневосточный гектар. В соответствии с основными целями можно предложить следующую систему взаимосвязанных показателей:

- 1) число граждан, переехавших на Дальний восток по программе дальневосточный гектар;
- 2) число действующих, в течение года, предприятий на полученном гектаре;
- 3) число работников на предприятиях, действующих, в течение года, на полученном гектаре.

Предложенная методика позволит более эффективно отслеживать реализацию программы, что с учетом вложенных в нее средств является необходимым условием. Сложность проведения данной оценки в данный момент состоит в отсутствии открытых статистических данных по использованию гектаров.

1. Официальный сайт Минэкономразвития России. Электронный ресурс. Режим доступа: <https://economy.gov.ru/minec/main>
2. Данилова И.В., Годовых А.С. Оценивание экономической политики субъекта РФ в системе мер повышения качества государственного управления: теоретические и методические аспекты// Экономика и предпринимательство. 2015. № 4-1 (57). С. 170-174.
3. Захаров К.Е. Академия Государственный финансовый контроль: подходы к оценке эффективности бюджета и казначейства Минфина России. // Финансовый журнал. 2010. № 2. С. 61-72. 4/
4. The Logic of Evaluation / Inverness, CA: Edgepress, 1980 Электронный ресурс. Режим доступа: http://jakemachina.com/OSSA/pdf/850_Scriven.pdf.
5. Козельский В.Н. К вопросу об оценке эффективности и результативности государственных программ в России // Власть. 2012. № 7. С. 19–22.
6. Аландаров Р.А., Тархановский К.О. Оценка эффективности бюджетных расходов на реализацию государственных сельскохозяйственных программ (на примере краснодарского края)// Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. № 9 (291). С. 38-46.
7. Афанасьев М. П., Кривоногов И. В. Модернизация государственных финансов. — М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008. — С. 87.
8. Оценка программ: методология и практика / Под ред. А.И. Кузьмина, Р.О. Салливан, Н.А. Кошелевой. М.: Изд-во «Престо-РК», 2009. 396 с.
9. Шаров Л.Ф. Основы методологии согласованной оценки эффективности и результативности государственных программ// Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. № 7 (43). С. 39
10. Денисова И.П., Денисов П.В. Оценка эффективности "программных" расходов бюджета// Гуманитарные и социально-экономические науки. 2018. № 2 (99). С. 120-123.
11. Кузнецова Е.Г., Горин И.А. Оценка эффективности государственных программ развития региона: практические и методические аспекты// Вестник Российского университета кооперации. 2017. № 4 (30). С. 32-36.
12. Проворова А.А., Губина О.В. методический инструментарий оценки эффективности реализации государственной социально-экономической политики развития регионов России / Проворова

- А.А., Губина О.В., Смиреникова Е.В., Кармакулова А.В., Воронина Л.В. // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 3 (39). С. 56-70.
13. Калашникова Е.Б., Антось П.А. Историческая параллель: аграрная реформа П.А. Столыпина и Дальневосточный гектар// Наука XXI века: актуальные направления развития. 2017. № 1-1. С. 157-159.
 14. Руднева А.О. Анализ перспектив реализации законопроекта "дальневосточный гектар"// Политика, экономика и социальная сфера: проблемы взаимодействия. 2016. № 4. С. 28-33.
 15. Гладкий Ю.Н. "Дальневосточный гектар": благая идея при завышенных ожиданиях// Социально-экономическая география. Вестник Ассоциации российских географов-обществоведов. 2017. № 6. С. 115-124.
 16. Аракелян Л.К., Хисматуллин С.А. Дальневосточный гектар: реальная помощь или миф?// Аллея науки. 2017. Т. 1. № 16. С. 704-706.
 17. Ткаченко Е.А. Закон о "дальневосточном гектаре": проблемы реализации на современном этапе// Фундаментальные исследования. 2018. № 1. С. 133-137
 18. Официальный сайт Надальнийвосток.рф. Электронный ресурс. Режим доступа: <https://Надальнийвосток.рф/>
 19. Официальный сайт Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке Электронный ресурс. Режим доступа: <https://hcfе.ru/services/programm-far-east-hectare/>
 20. Фомина Е.А., Ходковская Ю.В. Развитие методических подходов к оценке эффективности государственных программ// Евразийский юридический журнал. 2017. № 1 (104). С. 375-378.