

Гвоздев А. Л.

аспирант,
МГУ им. М. В. Ломоносова

Пути совершенствования методики формирования государственных целевых программ

***Аннотация.** В настоящее время программно-целевой метод широко используется при планировании и реализации государственной социальной и экономической политики. Тем не менее, применение данного метода на практике порождает ряд проблем. Эти проблемы, а также пути их решения, представлены в настоящей статье.*

***Ключевые слова:** программно-целевой метод, государственное управление, программно-целевое планирование.*

Recommendations for improving the methodology of program-oriented planning in the Russian Federation

***The summary.** Currently, the program-target method is the most important instrument to implement government social and economic policies. Our analysis revealed several problems, which does not allow implementing target-oriented approach fully. A shortlist of problems and suggestions for solving these problems will be presented in this paper.*

***Keywords:** program-target method, public administration, effectiveness, efficiency.*

Общепризнанным является тот факт, что программно-целевой метод является на сегодняшний день важнейшей составляющей механизма планирования и реализации государственной социально-экономической политики Российской Федерации в целом, а также ее регионов. При этом процесс реализации этого метода сопровождается рядом проблем. Некоторые из них — они приведены ниже — были выявлены нами в результате анализа целевых программ (например, «Энергоэффективная экономика», «Юг России» и т.д.):

- размытость критериев оценки внешней среды программных проектов;
- отсутствие четкой системы контроля над исполнением программ;
- недостаточно отлаженный механизм финансирования программ;

- ограниченные возможности привлечения внебюджетных средств;
- включение одних и тех же объектов финансирования в различные программы, что затрудняет контроль над эффективностью и целевым характером использования средств;
- отсутствие адекватной обратной связи в процессе реализации программ;
- отсутствие однозначных критериев оценки эффективности социальных программ.

Все указанные проблемы, очевидно, должны решаться в комплексе, т.е. в рамках построения единой системной модели государственных программ. Для выявления основных принципов построения такой модели мы провели сравнение методических документов, применяемых в России и ряде стран ОЭСР (Австралии, Нидерландах, Канаде и США). В результате сравнения были сделаны следующие выводы.

В развитых странах отсутствует единая (стандартная) модель описания государственных программ, которая могла бы быть использована без доработок в качестве российской национальной модели. Более того, национальные модели, применяемые странами ОЭСР, представляют собой результат многолетних реформ, в них отражаются национальные и партийные приоритеты, что приводит к периодическим изменениям национальной модели. Ситуация догоняющего развития, в которой находится Россия, создаёт возможности для формирования оптимальной с точки зрения решаемых задач национальной модели государственных программ, учитывающей удачные наработки стран ОЭСР, но позволяющей при этом избежать присущих им недостатков.

С учётом опыта стран ОЭСР по включению госпрограмм в бюджетный процесс следует обеспечить сопоставимость структуры плановых и отчётных документов. Модель описания госпрограмм должна обеспечивать сопоставимость результатов и стоимости программ разных типов, в т.ч. за счёт мер по использованию единых электронных шаблонов программ и единой базы данных финансовой и нефинансовой информации, но при этом следует обеспечить вариантность модели описания госпрограмм (с учётом особенностей программ по оказанию услуг и по представлению грантов, социальных и инвестиционных и т.д.). Учитывая, что в большинстве стран ОЭСР, госпрограммы не охватывали все бюджетные расходы (по крайней мере, на ранних стадиях перехода к программному бюджету), целесообразно изучить опыт стран ОЭСР по концентрации внимания на приоритетных программах, что повысит эффективность

расходов на сбор и обработку информации по государственным программам. Общей тенденцией для стран ОЭСР является переход к бюджетированию, учитывающему результаты. Это означает, что на стадии формирования программного бюджета особое внимание уделяется плановым документам (проектам госпрограмм), которые являются полноценной бюджетной заявкой, обосновывающей необходимость и эффективность вмешательства государства в решение конкретной проблемы. После того, как программный бюджет сформирован, детальные бюджетные заявки применяются только к новым программам (или в случае значительного роста расходов по реализуемой программе), а выполнение программ контролируется на основании отчётов, включающих (на заключительном этапе) оценку их эффективности. [5]

Приведенные соображения, а также выводы, сделанные нами в результате анализа значительного массива литературы (в частности, [1] – [5]) позволяют предложить следующие рекомендации по доработке методических материалов, регламентирующих процедуры планирования, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации:

- для повышения прозрачности программного бюджета и подотчетности органов государственной власти следует дополнить российскую модель описания государственных программ разделами:

- по обеспечению сопоставимости госпрограмм и учёту их специфики, включая меры по использованию электронных шаблонов программ, единой базы данных финансовой и нефинансовой информации (Австралия, США); [3, 2]
- по оценке возможных последствий не решения проблем и последствий государственного вмешательства (Нидерланды); [1]
- по организации мониторинга эффективности и результативности госпрограмм, включая независимую оценку последствий предлагаемой политики (Нидерланды, США); [1, 2]

- для повышения эффективности бюджетных расходов и качества финансового управления следует дополнить российскую модель описания государственных программ разделами:

- по анализу проблем, рисков и допущений, целевых групп и заинтересованных сторон (Австралия, Нидерланды, США); [3, 1, 2]
- по формированию системы ключевых показателей эффективности (Key Performance Indicators, KPIs) (США); [2]
- по обоснованию необходимости и оценке эффективности программных инструментов вмешательства государства в решение конкретной проблемы (Нидерланды, США); [1, 2]

- по совершенствованию управления программой, включая анализ институциональной среды взаимодействия с партнерами (другие министерства, региональные правительства, корпорации и т.д.), финансового менеджмента и взаимодействие со смежными проектами (Канада, США); [4, 2]
- по организации мониторинга госпрограмм, включая независимую оценку эффективности и результативности программ, их бенчмаркинг относительно других программ с аналогичными целями (Нидерланды, США); [1, 2]

- для обеспечения тесной увязки стратегического и бюджетного планирования, внедрения бюджетирования, учитывающего результаты, следует дополнить российскую модель описания государственных программ разделами:

- по анализу приоритетных проблем, рисков и допущений, целевых групп и заинтересованных сторон (Австралия, Нидерланды, США); [3, 1]
- по обоснованию выбранной стратегии и инструментов решения проблемы, анализу альтернативных вариантов, обоснованию связи стратегии решения проблемы с национальной стратегией (Австралия, Нидерланды, США); [3, 1, 2]
- по анализу полномочий разных уровней государственной власти и местного самоуправления, обоснованию необходимости и анализу последствий государственного вмешательства, анализу проектов в данной области (Канада, Нидерланды); [4, 1]
- по формированию системы ключевых показателей эффективности (Key Performance Indicators, KPIs), обеспечивающей мониторинг реализации национальных стратегических документов, и контролю напряженности плановых значений показателей (США); [2]
- (по обоснованию системы направлений (портфеля программ), целей и задач и конструкции цепочки: цель/госпрограмма/мероприятия с позиций их необходимости и достаточности. Такой подход позволяет формировать структуру бюджета в соответствии со стратегическими приоритетами и обосновывать стоимость портфеля госпрограмм и отдельных госпрограмм, а в случае необходимости проводить секвестр, минимизируя ущерб (Австралия, Нидерланды); [3, 1]
- по сводному планированию на уровне направлений (портфелей госпрограмм) и госпрограмм, объединяющему финансовое планирование с планированием трудовых ресурсов и управленческих инновации (Канада). [4]

На наш взгляд, методика оценки эффективности государственных целевых программ должна содержать:

- обоснование состава показателей для оценки эффективности программы (в том числе с привязкой к основным задачам программы), целевые (ключевые) и вспомогательные показатели эффективности программы;
- указание периодов оценки показателей эффективности, описание особенностей текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения одного из этапов программы или программы в целом) оценки эффективности программы;
- описание исходных данных для расчета показателей эффективности реализации программы (с указанием источника их получения);
- в случае необходимости — описание специальных процедур сбора исходных данных (с обоснованием необходимости применения этих процедур);
- порядок и процедуры мониторинга результатов программы.

Система ключевых показателей эффективности государственных целевых программ должна, по нашему мнению, содержать как базовые, так и целевые значения каждого из показателей, необходимых и достаточных для предварительной (на этапе подготовки), текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения программы или ее этапа) оценки программы. В тех случаях, когда эффект от реализации программы значительно отдален во времени (например, в программах, направленных на создание потенциала будущего развития), в показателях ожидаемой эффективности допустимо учитывать значения показателей, планируемых на 3—5 летнюю перспективу.

Используемые источники

1. Budget practices in the Netherlands. The Budgeting Framework Commission, the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the fundamental expenditure reviews, 2010. С. 72.
2. GAO Report to Congressional Committees (March 1997). Performance Budgeting. Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation
3. Guidance for the Preparation of the 2010—2011 Portfolio Budget Statements. Department of Finance and Deregulation. Financial Management Group. Australian Government. March 2010; Better Practice in Annual Performance Reporting, Canberra, 2004.
4. Canada's Economic Action Plan, CEAP
5. Performance Budgeting in OECD Countries. OECD. 2007, С. 167.