

Д.Г.Мюллер

К.п.н., доцент кафедры
связей с общественностью
и прикладной политологии

Казанский (Приволжский) федеральный университет
Г. Казань, Российская Федерация

ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МОНИТОРИНГА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ В РФ

Институт государственных программ, интенсивное внедрение которого в практику государственного управления началось в 2011 году, в настоящий момент подвергается критике как со стороны экспертного сообщества, так и со стороны высших государственных чиновников. Последовавшие в начале июня 2017 года публичные критические оценки института государственных программ со стороны министра финансов России Антона Силуанова и председателя Счетной палаты Татьяны Голиковой свидетельствуют о том, что на высшем политическом уровне существует серьезная озабоченность эффективностью программного подхода к планированию и реализации ключевых направлений государственной политики.

Переход к программному подходу в реализации государственной политики был инициирован в 2010 году, предпосылками чего стали, в том числе улучшение макроэкономической ситуации в РФ, а также отчасти позитивный опыт реализации федеральных целевых программ. В 2010 году была начата работа по преобразованию федерального бюджета из преимущественно непрограммного (в конце 2000-х годов – более 90 % непрограммных расходов) в преимущественно программный вид [4]. На тот момент к недостаткам существующих федеральных целевых программ относились, прежде всего, отсутствие гарантий поступления бюджетного финансирования в заданные сроки и в заданном объеме, сложность достижения зачастую завышенных целевых значений, а также

несовершенство механизмов и инструментов мониторинга эффективности реализации программных мероприятий. Государственные программы на этапе их разработки в 2010-2011 годах мыслились как инструмент долгосрочного планирования мероприятий государственной политики с взаимной увязкой по задачам, срокам осуществления и выделяемым ресурсам.

Фактическое структурирование федерального бюджета по программному принципу началось в 2013 году. По прошествии четырех лет более 70% расходов бюджета осуществляются в рамках государственных программ. Сегодня можно зафиксировать основные проблемы, связанные с обеспечением процесса их реализации. Прежде всего, государственные программы унаследовали недостаток ФЦП – отсутствие гарантий выделения финансирования. Кроме того, реализуемые в настоящий момент государственные программы унаследовали и серьезный недостаток, который выявился ранее в практике реализации федеральных целевых программ – низкий уровень достижения заданных целевых показателей.

Причины второй группы проблем видятся, во-первых, в недостаточном уровне проработанности самих государственных программ вплоть до уровня отдельных мероприятий. Исходной точкой при анализе существующих проблем является изначально низкое качество прогнозирования как макроэкономического окружения, так и рисков реализации отдельных подпрограмм и мероприятий.

В качестве примера можно привести Государственную программу вооружения на 2011-2020 годы. Будучи разработана и принята в 2010 году, данная программа с момента своего принятия подвергается критике с различных сторон, в том числе со стороны отдельных государственных чиновников и представителей экспертного сообщества. В частности, бюджетно-финансовые прогнозы, заложенные в программу в 2010 году, предполагали опережающие темпы роста ВВП, а ценовые параметры

закупаемой по Государственному оборонному заказу продукции оказываются в целом ряде случаев заниженными [1].

Очевидным является то, что излишне оптимистичные макроэкономические прогнозы негативно отражаются и на качестве реализации целого ряда других государственных программ, разработка которых также происходила в 2011-2013 годах в условиях благоприятной конъюнктуры, прежде всего, на мировых сырьевых рынках. На этапе разработки повышение эффективности реализации государственных программ предполагалось достичь, в том числе и за счет использования системы целевых индикаторов и показателей, привязанных к подпрограммам и мероприятиям (на данный момент используется более 2000 соответствующих показателей). Однако как показывает практика реализации государственных программ в 2014-2016 годах, наличие развитой системы целевых индикаторов и показателей само по себе не обеспечивает формирования исчерпывающей картины реализации программы. Анализ практик работы федеральных органов исполнительной власти позволяет заключить, что причинами этого являются среди прочих два обстоятельства.

Во-первых, существующие целевые индикаторы, будучи привязаны к госпрограммам, подпрограммам и мероприятиям, не охватывают нижестоящего, «операционного» уровня деятельности, оказываясь «висящими в воздухе». В ряде случаев показатели, привязанные к мероприятиям, не опираются на показатели низшего порядка и не связаны с ними в силу их фактического отсутствия. А отсутствие ясной и прозрачной иерархии показателей делает невозможным и формирование работающей системы мониторинга эффективности в целом.

Во-вторых, существующий порядок сбора и обработки данных по конкретным показателям, в рамках которого министерства и ведомства зачастую используют в качестве единственного источника информации довольно ограниченную отраслевую статистику, формируемую Росстатом, также приводит к дефициту данных для верной оценки эффективности

реализации мероприятий, подпрограмм и госпрограмм в целом. При этом недостаточный уровень развития и интеграции ведомственных систем сбора и обработки информации на данном этапе делает невозможным оперативное получение точных данных.

В течение нескольких последних лет на разных уровнях (в том числе и высшем политическом уровне) высказываются предложения о необходимости замены программного подхода к финансированию и реализации государственной политики, прежде всего, проектным подходом [2,3,5]. Но само по себе внедрение проектного подхода не отменяет необходимости скорейшего пересмотра существующего порядка выработки, проверки и применения системы показателей, используемых для оценки эффективности реализации государственной политики.

Список использованной литературы:

1. Государственные программы вооружения Российской Федерации: проблемы исполнения и потенциал оптимизации. Аналитический доклад. // Центр анализа стратегий и технологий. 2015 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.cast.ru/files/Report_CAST.pdf (дата обращения 13.06.17)
2. Петров В. Цель проектов – лучше жить / В. Петров // Российская газета, 13 июля 2016 г. - Федеральный выпуск №7021 (153)
3. Правительство признало институт государственных программ не состоявшимся [Электронный ресурс]. – URL: <https://lenta.ru/news/2017/06/01/golikova/> (дата обращения 13.06.17)
4. Удовенко А.Н. Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы [Электронный ресурс]. – URL: <http://bujet.ru/article/189590.php> (дата обращения 13.06.17)
5. «Федеральные целевые программы должны умереть». Глава Счетной палаты Татьяна Голикова о нецелевом использовании бюджета [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.gazeta.ru/business/2017/06/01/10703201.shtml> (дата обращения 13.06.17)