

УДК 338.268

Проблемы эффективности реализации государственных программ в РФ**Мюллер Д.Г.**

Кандидат политических наук, доцент
кафедры связей с общественностью и прикладной политологии
Казанского (Приволжского) федерального университета

**Фатыхова Д.Р.**

Кандидат политических наук, доцент
кафедры связей с общественностью и прикладной политологии
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье анализируются причины проблем, возникающих в процессе реализации действующих в настоящий момент государственных программ в Российской Федерации. Рассматриваются особенности подходов к сбору и обработке данных об эффективности реализации программных мероприятий. На примерах рассматриваются проблемы, связанные с практическим применением инструментов оценки эффективности госпрограмм. Кроме того, в статье уделено внимание рассмотрению причин недостаточной эффективности применения действующих инструментов мониторинга реализации госпрограмм в РФ.

Ключевые слова: государственные программы, эффективность государственной политики, инструменты оценки эффективности, программный бюджет, ключевые показатели.

Программный подход к реализации государственной политики (далее – ГП) в настоящий момент является основным инструментом стратегического планирования в системе госуправления. С момента внедрения данного подхода прошло уже семь лет, что позволяет обобщить и проанализировать опыт его использования, в том числе и как инструмента повышения эффективности государственного управления. К настоящему времени разработаны и находятся в разных стадиях реализации четыре с половиной десятка госпрограмм, что, с одной стороны, свидетельствует о состоятельности программного подхода с инструментальной точки зрения, а с другой – показывает тенденцию к усложнению системы планирования в системе государственного управления.

Вопросы текущего мониторинга эффективности реализации госполитики являются предметом большого количества прикладных научных исследова-

ний как в российской, так и в зарубежной практике. Развитые и применимые на практике инструменты мониторинга эффективности государственного управления являются критически важным элементом всей системы государственного управления, поскольку именно от них зависит степень адекватности принимаемых мер и скорость реакции на изменения и вызовы.

В современных условиях фактор скорости сбора и обработки информации об изменениях и результатах становится все более значимым вследствие постоянного прогресса и сфере информационных технологий и возрастающей скорости обмена информацией. Поэтому существующие подходы и методы мониторинга эффективности госуправления на всех уровнях нуждаются в постоянном переосмыслении и совершенствовании, причем данное утверждение одинаково справедливо как для российской, так и для зарубежной практики.

Информатизация была провозглашена одним из главных инструментов повышения качества, эффективности и прозрачности системы государственного и муниципального управления еще в середине 2000-х гг. За прошедшие годы комплексное внедрение интеллектуальных систем (электронный документооборот, системы поддержки принятия решений, информационно-управляющие системы и т.д.) и новых методологических подходов (например, проектного подхода) в сферу государственного и муниципального управления (далее – ГМУ) в России позволяют ускорить сбор и обработку данных, которые свидетельствуют о факте выполнения или невыполнения мероприятия, или конкретных действий на местах. В середине 2000-х гг. возможность быстрого сбора соответствующих данных была ограничена в немалой степени по техническим и организационным причинам [1, с. 8].

В настоящий момент практически на всех уровнях данные проблемы решены, что позволяет говорить об определенных успехах внедрения информационных технологий в практику государственного и муниципального управления. Однако за рамками такого подхода остаётся сбор данных, которые свидетельствуют о положительных или отрицательных изменениях в соответствующей сфере деятельности. Поскольку речь в данном случае идет об изменениях, которые происходят спустя некоторое время как результат реализации тех или иных мероприятий, возможность полной автоматизации агрегации и обработки соответствующих данных, как правило, затруднена и связана с необходимостью предварительного сбора, интерпретации и ввода информации вручную. Соответственно, одной из частных, но важных проблем существующей методологии оценки эффективности ГМУ является сокращение времени сбора и обработки данных. Данная проблема имеет не только методологическое, но и техническое измерение. В российской практике регулярно встречаются примеры попыток оценивать эффективность управления с формальной точки зрения, то есть на основе фиксации фактов выполнения запланированных мероприятий. Однако вопросы оценки качества управления в таком случае остаются за рамками, что обуславливает и неизбежные последующие ошибки на стадии планирования и реализации дальнейших действий.

В немалой мере вышесказанное относится и к государственным программам как инструменту стратегического планирования. Критические оценки практики использования программного подхода стали появляться одновременно с его внедрением. Если изначально такие оценки озвучивались представителями экспертного сообщества, то в последнее время критика звучит и из уст отдельных федеральных чиновников.

Неоднократно отмечалось, что сложившаяся в настоящий момент в России система государственного

стратегического управления, а также его научного обеспечения демонстрирует низкую эффективность. Низкий уровень качества стратегического планирования обуславливается не в последнюю очередь сложившимся на всех уровнях подходом к назначению управленцев, при котором не учитывается отраслевой опыт работы, а во главу угла ставятся прежде всего «менеджерские качества». Результатом становится системная некомпетентность управленцев на всех уровнях. В свою очередь снижение качества прогнозных и стратегических исследований в сфере государственного управления связано с фактическим отсутствием штатных квалифицированных специалистов, задачей которых является выполнение научно-исследовательских работ. В рамках сложившейся практики НИР в ряде случаев отдаются на аутсорсинг, при этом разработчики не несут ответственности за качество управленческих решений, принимаемых на основе результатов, проведенных ими НИР.

Анализ практики реализации целого ряда госпрограмм показывает, что несовершенство существующих механизмов мониторинга приводит к запоздалой реакции на отклонения от плановых показателей и к неверным действиям по коррекции таких отклонений. Кроме того, проблемой является качество стратегического планирования, прогнозного обеспечения процесса разработки программ и недостаточный уровень проработанности самих программ вплоть до уровня отдельных мероприятий. Общей проблемой для всех госпрограмм, разработанных и принятых в 2010-2013 гг., является изначально невысокое качество прогнозирования макроэкономического окружения и диагностики рисков реализации отдельных подпрограмм и мероприятий, что стало особенно очевидно после 2014 г.

Примером может служить ГП «Развитие оборонно-промышленного комплекса», утвержденная Правительством РФ в мае 2016 г. Данная программа была разработана и принята в результате изменения внешних условий, в связи с необходимостью реализации целого ряда мер по импортозамещению после 2014 г. Отмечается, что, несмотря на то что программа фактически объединила в себе мероприятия федеральной целевой программы (ФЦП) «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2011-2020 годы» и подпрограммы «Ускоренное развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации», ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», заданные целевые показатели, особенно в части ввода в эксплуатацию новых объектов производства, сильно завышены, а достижение их не представляется реалистичным [2]. Можно предположить, что причинами такого завышения целевых показателей является в том числе и недостаточная осведомленность разработчиков программы о текущем состоянии дел в отрасли.

Характерным примером является также Государственная программа вооружения на 2011-2020 гг. Бюджетно-финансовые прогнозы, заложенные в программу еще на этапе разработки, предполагали опережающие темпы роста ВВП в рамках планового периода, ценовые параметры закупаемой по гособоронзаказу продукции оказались в целом ряде случаев заниженными [3, с. 8]. На этапе разработки в основу расчетов были заложены излишне оптимистичные базовые параметры, недостаточно точно были оценены также реальные возможности промышленности в части соблюдения сроков и стоимости разработки и производства продукции. Разрыв производственной кооперации с украинскими предприятиями и санкционные ограничения на поставку в РФ продукции двойного назначения после 2014 г. часто называются в качестве главных причин невозможности выполнения положений данной программы, однако, можно утверждать, что эти факторы оказались в данном случае далеко не главными причинами необходимости постоянной корректировки плановых значений [4; 5].

Существующий подход к оценке хода реализации государственных программ предполагает, что отчетные данные по используемым показателям (индикаторам) должны собираться с периодичностью не менее 1 раза в год. В качестве первичных данных для расчета показателей существующие методические рекомендации Минэкономразвития РФ определяют прежде всего данные государственного статистического наблюдения [6]. На практике сбор данных в установленном порядке начинается, таким образом, в начале года, следующего за отчетным, и в ряде случаев занимает от нескольких месяцев до полугода. Такое положение значительно осложняет оперативный мониторинг и внесение изменений в план реализации подпрограмм и мероприятий. Вместе с тем большинство существующих подходов к оценке эффективности реализации государственных программ предполагает, что получаемые в процессе оценки выводы должны в скорейшем порядке трансформироваться в управленческие решения, направленные на коррекцию содержания самих программ [7]. Несмотря на то, что существующие подходы к государственному статистическому наблюдению предполагают относительно регулярный сбор и обновление данных (например, сводные данные о промышленном производстве публикуются 3-4 раза в год), соответствующей быстрой коррекции программных мероприятий, как правило, не происходит.

Существующий порядок сбора и обработки данных по конкретным показателям, в рамках которого министерства и ведомства зачастую используют в качестве единственного источника информации довольно ограниченную по объему и форме статистику, формируемую Росстатом, также приводит к

дефициту актуальных данных для своевременной оценки эффективности реализации мероприятий, подпрограмм и госпрограмм в целом. Кроме того, нужно отметить, что методики обработки данных, используемые Росстатом, периодически изменяются, что приводит в том числе и к перерасчету ряда показателей задним числом. Недостаточный уровень развития и интеграции ведомственных систем сбора и обработки информации на данном этапе делает невозможным прежде всего оперативное получение точных данных. Данная проблема все чаще находит своё отражение в инициативах, связанных с разработкой и внедрением отраслевых информационных систем, призванных обеспечить эффективный сбор и обработку данных для обеспечения процесса принятия управленческих решений министерствами и ведомствами. Необходимость изменения существующего порядка сбора данных за счет внедрения информационных систем выглядит на сегодня особенно актуальной, особенно с точки зрения скорости сбора и обработки данных.

В настоящий момент министерствами и ведомствами в РФ предпринимаются системные усилия по разработке и внедрению интеллектуальных информационных систем, обеспечивающих в автоматическом режиме сбор и обработку разнородных данных из различных внешних и внутренних источников. Примером может служить внедрение Министерством промышленности и торговли Российской Федерации Государственной информационной системы промышленности (ГИСП).

На сегодняшний день очевидно, что достигнутый уровень информатизации системы госуправления позволяет в практической плоскости рассматривать скорейшую разработку и внедрение новых методологических и технологических подходов к сбору и обработке данных вместо существующих подходов, основанных только на данных государственного статистического наблюдения. Интеграция ведомственных информационных систем вкупе с разработкой и внедрением новой методологии обработки данных позволит сделать процесс получения «обратной связи» более быстрым и прозрачным и в конечном счете повысить эффективность реализации программных мероприятий.

Литература:

1. Тихонова М. Новый уровень информатизации // Саратовский бизнес-журнал. – 2007. – № 4. – С. 8.

2. Зацепин В. Особенности новой Государственной программы развития оборонно-промышленного комплекса // *Экономическое развитие России*. – 2016. – № 8. – С. 70-73.
3. Государственные программы вооружения Российской Федерации: проблемы исполнения и потенциал оптимизации. Аналитический доклад. // Центр анализа стратегий и технологий. 2015. – URL: http://www.cast.ru/files/Report_CAST.pdf (дата обращения 27.11.18).
4. Пухов Р.Н. Пушки и танки не всегда против масла // *Российская газета*. – 2016. – №7110 (242).
5. Сафронов И., Джорджиевич А. Десант и пехоту сделают финансово устойчивыми // *Коммерсантъ*. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3299342> (дата обращения 27.07.17).
6. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) от 22 декабря 2010 г. № 670 г. Москва «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». – URL: <https://rg.ru/2011/04/23/gosprogrammy-site-dok.html> (дата обращения 29.11.18).
7. Патрахина Т.Н. Подходы к оценке эффективности государственных целевых программ // *Проблемы экономики и менеджмента*. – 2015. – № 2(42). – С. 65-68.