

ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК КОМПОНЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена актуальному процессу модификации формата управления современной Россией. Этот процесс нельзя рассматривать как возвращение к системе «советского» планирования или копирование западных образцов. В настоящее время проведена определенная работа по формированию системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации, ключевым элементом которой являются государственные программы.

Ключевые слова: стратегия; государственная программа; подход к государственному управлению; формат государственного управления; вектор развития государства; программно-целевое управление

Стратегическое государственное управление в современной России можно рассматривать как один из новых векторов государственного управления и развития. Интерес к данному направлению модификации государственного управления в России актуализировался в конце первого десятилетия 2000-х гг.

Государственные программы способны объединить государственные стратегические и тактические инициативы и стать комплексным под-

ходом государственного управления в России, что можно рассматривать как ответ на «вызов» со стороны мирового сообщества. Последнее накопило определенный опыт в управлении государством посредством программ.

К сожалению, предыстория внедрения госпрограмм в России и опыт применения элементов управления по результатам преимущественно отрицательны ввиду недостаточной подготовки конкретных исполнителей к новому формату государственного управления.

Что касается практики управления по результатам, пользовавшегося особой популярностью несколько лет назад в России, отметим, что ему предшествовало внедрение в нашей стране докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДов) в деятельность органов исполнительной власти.

Проанализировав публикации в рамках рассматриваемой тематики [1; 2], следует констатировать, что отсутствие персональной ответственности за разработку и реализацию программ в целом и их структурных элементов (подпрограмм и мероприятий) в частности, непродуманная система оценки и контроля госпрограмм на всех стадиях являются препятствием для формирования и реализации современных российских госпрограмм.

Система российского стратегического управления опирается на стратегическое планирование, управление по результатам и бюджетирование, ориен-

тированное на результат. Принятие и исполнение государственного бюджета в формате госпрограмм – вектор современного государственного финансового и стратегического управления. Изучив разнообразный зарубежный опыт программно-целевого управления, а также составления и реализации госпрограмм, автор предлагает при заимствовании западных образцов ориентироваться на ту практику, которая позволила наименее безболезненно и успешно переориентировать государственное управление на новый формат.

Отметим наиболее существенные элементы программно-целевого управления в странах Запада, которые можно заимствовать и адаптировать к российским условиям:

1. Госпрограммы следует непременно связывать со стратегическим управлением государством. Делать это, естественно, необходимо еще на стадии формирования проекта бюджета, так как вписывать госпрограммы в готовый бюджет сложнее и не представляется целесообразным.

2. Программная классификация должна охватывать большую часть бюджетных расходов, но не все, особенно в период обучения сотрудников органов исполнительной власти применению в работе нового подхода.

3. Программы должны содержать максимально соответствующие им показатели непосредственных и конечных результатов, причем данные показатели должны быть увязаны со стратегическими целями и задачами. Кроме того, показатели непосредственных и конечных результатов тоже должны быть взаимосвязаны.

4. Необходима эффективная система контроля за достижением запланированных программами показателей с установлением ответственности руководителей органов государственной власти и местного самоуправления. Причем контроль необходим как предварительный – на этапе формирования программ, так и в процессе их реализации. Это актуализирует процесс мониторинга за ходом осуществления программ. Что касается ответственности за реализацию программы, то ее следует закрепить в федеральном законодательстве.

Существующие методики оценки госпрограмм не делают акцента на их социальном эффекте, тогда как в целом все госпрограммы можно расценивать как социально-экономические вне зависимости от той сферы, на развитие которой они направлены [6]. Социальный эффект можно проследить в тексте госпрограмм, но при их оценке он не учитывается, а учитывается только общий эффект от реализации программы. Ввиду социальной ориентированности деятельности современного российского государства (что следует из выступлений высших должностных лиц) считаем возможным включить в системы оценки именно социальный эффект от реализации как отдельных мероприятий, так и подпрограмм и госпрограммы в целом.

Однако невозможно использовать для всех госпрограмм стандартную оценку [3], поэтому представляется необходимым произвести их группировку, взяв за основу сферу их применения и выделив, например, социальные; экономические (отдельно финансовые); в сфере обеспечения правопорядка и безопасности граждан; направленные на развитие регионов и пр. Причем кластеризация госпрограмм должна быть утверждена законодательно, что позволит

разработчикам госпрограмм осуществлять их сравнительный анализ как на этапе их формирования, так и реализации.

Следует согласиться с мнением профессора Школы государственного управления и исследований окружающей среды Университета Индианы М. Пирог, которая предлагает при оценке государственных программ использовать противопоставление и сравнивать имеющийся (или отсутствующий) эффект с тем, что было бы, если бы программа вообще не реализовывалась. Этот же подход позволяет сравнивать новые программы со старыми [5]. К сожалению, в России он не нашел применения, между тем экстраполяция зачастую используется при определении ожидаемой динамики тех или иных показателей.

Поскольку в реализации госпрограмм задействовано большое число участников, и каждый из этих участников отвечает за определенную часть программы и имеет свое видение ситуации и свои методы расчетов и принятия решений, постольку повышается субъективизм в их оценке [4]. В этой связи полагаем весьма перспективной практику проведения некоммерческими организациями экспертной оценки воздействия программных мероприятий на социальную обстановку и эффективности программ на протяжении всего их жизненного цикла.

Считаем необходимым законодательно закрепить норму о персональной ответственности за каждым структурным элементом госпрограмм; организовать обучение сотрудников органов исполнительной власти на всех уровнях как самим принципам программно-целевого управления, так и конкретным технологиям работы при условии их непосредственного участия в реализации госпрограмм (в формате регулярных тренингов); совершенствовать систему оценки государственных программ как условия повышения эффективности государственного управления в случае окончательного перехода на программный принцип управления, повышения мотивации к инвестированию со стороны частного бизнеса, модернизации экономики.

Список литературы

1. Кучкаров З.А. БОР – Бюджетирование, ориентированное на результат. Обзор систем организационного управления – предшественников [Электронный ресурс] // Системное управление. Проблемы и решения. 2006. Спецвып. № 3. URL: http://www.supir.ru/index.php?m=articles&article_id=17 (дата обращения: 06.05.2013).
2. Марусова О.А. Зарубежный опыт программно-целевого управления государственными расходами и возможности его адаптации в России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rane-brf.ru/conference/2012/marusova.pdf> (дата обращения: 12.05.2013).
3. Минфин: госпрограммы написаны на «двойку» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gosprog.ru/minfin-gosprogrammyi-napisany-na-dvoyku/> (дата обращения: 21.04.2013).
4. Минченко О.С. Подходы к оценке программ в российской практике // ЭГО: Экономика. Государство. О-во. 2012. № 4.

5. Серегин О. Как оценить эффективность госпрограмм [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hse.ru/news/extraordinary/32398695.html> (дата обращения: 06.05.2013).

6. Солинова М.В. Целевая программа как инструмент государственного стратегического управления образованием: автореф. ... канд. экон. наук. М., 2009. 23 с.

Получено 28.03.2014

References

1. Kuchkarov, Z.A. (2006), "Performance budgeting. The review of predecessors' organizational management systems", *System management. Problems and Decisions*, no. 3, [Online], available at: http://www.supir.ru/index.php?m=articles&article_id=17 (Accessed 6 May 2013).

2. Marusova, O.A. (2012), "Foreign experience of results-based public expenditure management and opportunities of its adaptation in Russia", [Online], available at: <http://www.rane-brf.ru/conference/2012/marusova.pdf> (Accessed 12 May 2013).

3. State Programs. Russia (2013), "The Ministry of Finance of the Russian Federation: the state programs were written by "two", available at: <http://www.gosprog.ru/minfin-gosprogrammyi-napisanyi-na-dvoyku/> (Accessed 21 April 2013).

4. Minchenko, O.S. (2012), "The approaches to programs evaluation in Russian practice", *EGO: Economics, State, Society*, no. 4.

5. Seregin, O. (2011), "How to evaluate the effectiveness of state programs", [Online], available at: <http://www.hse.ru/news/extraordinary/32398695.html> (Accessed 6 May 2013).

6. Solinova, M.V. (2009), "Target program as an instrument of state strategic management of education", Abstract of Ph.D. dissertation, Economics and management of national economy, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia.

ESTIMATING OF RUSSIAN FEDERATION STATE PROGRAMS AS A PART OF STATE STRATEGY MANAGEMENT

Nadezhda I. Seliverstova

Federal State-funded Educational Institution of Higher Professional Education "Orenburg State Institute of Management", 16 Volgogradskaya str., Orenburg, 460038, Russia

E-mail: dina-voda@mail.ru

The article deals with the actual modification process of current Russian government form. It can't be considering as returning to "soviet" system planning and as a copying of western examples. Today is undertaking the certain job to system of government state strategy organization in Russia, the center piece of which is state programs.

Key words: strategy; state program; approach to government management; form of government management; vector of the state evolution; results-based management