

Кузык М.,
кандидат экономических наук,
руководитель направления
Межведомственного аналитического центра

Симачев Ю.,
кандидат технических наук,
заместитель директора
Межведомственного аналитического центра

Чулок А.
научный сотрудник
Межведомственного аналитического центра

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ: ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И ПОТЕНЦИАЛ ПРИМЕНЕНИЯ В КАЧЕСТВЕ ИНСТРУМЕНТА БЮДЖЕТИРОВАНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ

Введение

Федеральные целевые программы теоретически могут рассматриваться как один из важнейших инструментов реализации активной государственной политики по повышению конкурентоспособности экономики. «История» российских федеральных целевых программ насчитывает уже 12 лет, однако как процессы их формирования и исполнения, так и достигнутые в их рамках результаты представляются весьма спорными.

Первые государственные целевые программы стали формироваться еще в 1993 г., в последующие годы количество государственных программ стало динамично расти, при этом заявленные в них направления стали охватывать большинство отраслей экономики. Лишь в середине 1995 г. появились нормативные основы разработки и реализации ФЦП¹, несколько ограничившие «волевой» подход к их формированию и исполнению. Было определено, что ФЦП должны применяться в тех случаях, когда:

невозможно комплексно решить проблему за счет действующего рыночного механизма;

для широкомасштабного распространения научно-технических достижений в силу их принципиальной новизны требуется государственная поддержка;

для решения проблемы требуется координация изменений в технологически сопряженных отраслях.

Таким образом, по сути, ФЦП были продекларированы в качестве программного инструмента государственной политики. Однако на практике эти программы были больше формой получения министерствами и ведомствами дополнительного финансирования. Большое число сформированных ФЦП обуславливало распыление государственных ресурсов. Отраслевая или региональная замкнутость программ, постоянное недофинансирование запланированных расходов по программам приводило к их вырождению в набор несвязанных проектов, финансируемых государством и объединенных формально отраслевой или региональной принадлежностью. Отсутствие комплексности в рамках отдельных программ и межпрограммной координации

¹ Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. №594 «О реализации федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» был утвержден Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация.

мероприятий резко повысило риски неадекватной оценки потенциальных рынков сбыта и подтолкнуло многие предприятия к реализации нерациональных направлений реформирования своего бизнеса.

С 2000 года внимание государства к совершенствованию механизмов формирования и реализации ФЦП заметно повысилось: были внесены существенные изменения и дополнения в соответствующую нормативную базу, принципиально улучшилось исполнение обязательств по финансированию программ, заметно повысились требования к их результативности и эффективности, прозрачности расходов и ответственности за достигнутые результаты, однако принципиального повышения эффективности и результативности ФЦП не произошло.

1. Роль федеральных целевых программ в реформировании бюджетного процесса

В 2004-2005 годах требовательность государства к ФЦП, их качеству и результативности существенно возросло. Это было обусловлено тем, что целевые программы стали рассматриваться как важнейший инструмент реформирования бюджетного процесса.

С 2004 года на целевые программы стали возлагаться особые надежды, прежде всего Минфином, в плане повышения эффективности расходов министерств и ведомств, смещения акцентов от «управления бюджетными ресурсами» на «управление результатами». Отмечалось, что в отличие от преобладающего в настоящее время сметного планирования (на основе индексации сложившихся затрат) программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов². По сравнению с докладами о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования федеральные целевые программы связывают не только задачи и количественно-измеримые индикаторы их решения с необходимыми ресурсами, но и определяют подходы и инструменты решения этих задач.

В 2005 году в деятельности Минэкономразвития России заметным стал акцент на усилении инвестиционно-инновационной направленности бюджетных расходов в контексте перехода к инновационной модели экономического роста, в том числе за счет увеличения расходов на федеральные целевые программы³.

Повышенное внимание к ФЦП не выразилось в принципиальном росте доли программной составляющей в расходной части федерального бюджета (табл. 1 приложения): после заметного роста в 2002 году расходов по реализации ФЦП уровень их финансирования из федерального бюджета в 2003-2004 годах существенно не менялся и не превышал 1,15% ВВП (не более 9% от общего объема непроцентных расходов федерального бюджета) и только с 2005 году наметилась тенденция к опережающему росту расходов по реализации ФЦП (в 2006 году расходы по ФЦП запланированы на уровне 1,9% ВВП).

Наряду с общим незначительным уровнем «программизации» расходной части федерального бюджета наблюдается крайне неоднородная картина по этому показателю по отдельным направлениям расходования бюджетных средств (табл. 2 приложения), при этом в наименьшей степени ФЦП применяются в рамках социальной политики и

² Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, утвержденная постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 года №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

³ Материалы к выступлению Грефа Г.О. на заседании Правительства 18 августа 2005 года.

политики по обеспечению безопасности. Наблюдаемые существенные различия не могут объяснены отсутствием или незначительностью проблем в сфере здравоохранения, образования, национальной безопасности, требующих для своего решения программно-целевых подходов. Вероятно, это больше связано с отсутствием до недавнего времени четких ориентиров в проведении реформ в соответствующих сферах. В то же время, и высокий уровень программных расходов отдельных министерств далеко не всегда свидетельствует о реальном применении программно-целевых подходов - в ряде случаев это форма дополнительного финансирования функций, в отношении которых вполне применим метод сметного планирования.

Тот факт, что федеральные целевые программы в значительной части являются источником дополнительных ресурсов для министерств и ведомств для выполнения функций, не требующих программно-целевых механизмов, подтверждается сохранением устойчиво высокой доли расходов по направлению «прочие нужды» в общем объеме расходов из федерального бюджета на реализацию ФЦП (табл. 3 приложения). На протяжении последних трех лет постоянно отмечается низкая доля государственных инвестиций и расходов на НИОКР в общем объеме бюджетных расходов по реализации ФЦП, при этом гипертрофированно большой остается доля расходов на прочие нужды – не ниже 65%.

«Сдержанность» темпов перераспределения расходов бюджета на реализацию ФЦП во многом связана с достаточно четким ощущением у лиц, принимающих решения, что несмотря на высокий потенциал ФЦП, на практике он реализуется весьма слабо и этот инструмент должен быть существенно модернизирован. Общий вклад бюджетных расходов инвестиционного характера⁴ и создаваемого инвестиционного фонда в прирост ВВП оценивается Минэкономразвития довольно низко: в 2006 году - на уровне 0,47 п.п. ВВП, в 2007 году - примерно 0,6-0,8 п.п. ВВП⁵.

Теоретически основными потенциальными достоинствами ФЦП являются:

1. Концентрация ресурсов на решении приоритетных задач;
2. Длительный горизонт планирования, позволяющий оценивать среднесрочные и долгосрочные социально-экономические эффекты;
3. Системный подход к формированию комплекса взаимоувязанных по ресурсам и срокам реализации мероприятий для достижения поставленных целей;
4. Возможность в рамках программ консолидировать усилия федеральных, региональных органов исполнительной власти и частного сектора экономики;
5. Открытый порядок формирования и реализации федеральных целевых программ;
6. Высокая степень прозрачности государственных заказов и закупок в рамках программных мероприятий;
7. Обеспечение контроля за эффективностью расходования средств государственного бюджета.

Реализация на практике первых четырех преимуществ представляется весьма ограниченной.

Первое. С 2000 года предпринимаются усилия подчинить процесс формирования ФЦП некоторым приоритетам и критериям. Однако установленные приоритеты в формировании ФЦП служат скорее для формального объединения различных программ под той или иной рубрикой⁶, но не стали инструментом жесткого отбора (селекции)

⁴ Включают расходы по ФЦП и по непрограммной части Федеральной адресной инновационной программы.

⁵ Материалы к выступлению Савельева В.Г. на заседании Правительства 11 августа 2005 года.

⁶ Действующие и планируемые к утверждению программы и подпрограммы, также как и структура ФАИП увязываются с приоритетными направлениями государственного инвестирования на период до 2006 года, установленными Правительством Российской Федерации (протокол заседания от 21 сентября 2000 г. №31) и которые включают разделы: (1) «Развитие инфраструктуры»; (2) «Новое

программ и подпрограмм. На правительственном уровне было определено, что посредством ФЦП должны решаться исключительно крупные общегосударственные проблемы, носящие межведомственный характер. Однако больше половины программ в 2002 году носили скорее ведомственный характер.

Второе. Срок реализации большинства действующих целевых программ составляет не более 5 лет. Ориентированность программ на перспективу носит условный характер и не создает значимых ориентиров для хозяйствующих субъектов, так как финансирование программных мероприятий даже на период 2-3 лет мало предсказуемо.

Третье. Существующая практика разработки ФЦП не предполагает определения вариантов (сценариев) реализации программы в случае изменения условий ее финансирования. При сокращении расходов по ФЦП отсутствует ясность: какие же именно мероприятия являются ключевыми, а какие второстепенными; насколько «эластичны» те или иные мероприятия к снижению уровня их финансирования. Ежегодное спорадическое изменение финансирования отдельных мероприятий программы повышает риск нарушения причинно-следственные связей между ними, что резко снижает ее программно-целевой потенциал ФЦП.

Четвертое. Наблюдается рост привлечения дополнительных средств к реализации ФЦП: в 2001 г. на 1 руб. из федерального бюджета приходилось 2,6 руб. из региональных бюджетов и частных источников, в 2002 г. – уже почти 3,8 руб., а в 2004 году – 5,52 руб. В то же время сами фактические данные о привлечении финансовых ресурсов к реализации ФЦП не представляются достаточно надежными. Возникает вопрос о том, в какой степени именно расходы по ФЦП стимулировали предпринимательскую инициативу частного бизнеса или активность частного бизнеса уже была высокой? Неслучайно, по отдельным программам и подпрограммам наблюдались удивительно высокие уровни внебюджетного софинансирования.

Таким образом преимущества целевых программ, были реализованы в основном в части более высокой открытости формирования и реализации ФЦП и большей прозрачности расходования бюджетных средств.

В 2002-2004 годах были предприняты весьма существенные усилия по совершенствованию нормативной базы, определяющей формирование и реализацию целевых программ. Были приняты три постановления Правительства РФ, вносящие существенные уточнения в Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (табл. 5 приложения). Однако многие нормативно установленные требования в значительной мере игнорировались государственными заказчиками ФЦП⁷, поэтому эффект пока весьма незначителен.

В то же время процессы переработки существующих ФЦП в соответствии с новыми требованиями и ужесточения отбора программ для финансирования в настоящее время становятся все более значимым. Безусловным достижением представляется ограничение числа целевых программ и подпрограмм (табл. 4 приложения), что позволяет обеспечить более высокий уровень контроля за их результативностью.

В 2004 году Правительством РФ ряду ключевых министерств были даны поручения по разработке Стратегий развития отдельных секторов российской экономики. Предполагалось, что ФЦП в последующем будут формироваться применительно к этим стратегиям и конкретизировать подходы к программному решению системных проблем федерального уровня. Однако ни одна из представленных стратегий Правительством РФ

поколение»; (3) «Реформирование правосудия»; (4) «Безопасность жизнедеятельности и сохранение окружающей среды»; (5) «Новая экономика»; (6) «Региональный паритет».

⁷ Результаты независимой экспертизы 149 ФЦП и подпрограмм, проведенной весной 2004 года, показали, что только две программы можно считать соответствующими установленным нормативным требованиям и программно-целевому методу.

пока утверждена и продолжается их доработка. Это в значительной мере ограничивает возможности кардинального реформирования состава существующих ФЦП, применяемых в них инструментов для концентрации ресурсов на осуществлении ключевых реформ.

Пока не удалось решить проблему увеличения в рамках ФЦП государственных инвестиций. Однако увеличение доли инвестиционной составляющей в финансировании ФЦП – это не только организационная проблема. Получателями государственных инвестиций в соответствии с Бюджетным кодексом могут быть либо государственные унитарные предприятия, либо акционерные общества (в обмен на пакет акций). Таким образом, при существующих законодательных нормах увеличение объема государственных инвестиций фактически приводит к укреплению (или расширению) государственного сектора в экономике. Помимо этого, в отношении капвложений конкурентность заключается в отборе в рамках программ исполнителей для изначально определенных инвестиционных проектов в Федеральной адресной инвестиционной программы.

Наряду со всеми недостатками федеральные целевые программы являются в настоящее время наиболее отработанным инструментом реализации политики государства с использованием программно-целевых методов. В 2006 году завершается реализация сразу 12 ФЦП и это открывает дополнительные возможности для практического внедрения новых, более эффективных правил по формированию и реализации ФЦП.

2. Анализ практических проблем в управлении реализацией федеральных целевых программ

В числе наиболее значимых недостатков существующих ФЦП обычно выделяют следующие:

цели и основные задачи ФЦП сформулированы в общем виде, отсутствуют численные целевые индикаторы и показатели;

проблемы, решаемые в ходе реализации программ определены нечетко, не проработаны альтернативные варианты решения проблем;

предлагаемые мероприятия не соответствуют в полной мере решению поставленных задач;

недостаточно ясно отражены принципы и процедуры управления реализацией программы.

По нашему мнению, особого внимания заслуживают проблемы, связанные с управлением реализацией ФЦП. Эти проблемы в отличие от прочих обусловлены не столько не соблюдением действующих нормативных требований, сколько неразвитостью соответствующей нормативно-методической базы.

Существующие ФЦП крайне неоднородны как с позиций обоснованности поставленных задач и адекватности применяемых инструментов для их решения, так и по достигнутым результатам и влиянию на социально-экономическое развитие. Высокая вариативность результативности и эффективности ФЦП во многом объясняется различиями в «качестве» управления их реализацией.

В целом, осуществляемое государственными заказчиками управление реализацией целевых программ характеризуется низким качеством, что становится одним из существенных барьеров в практической реализации потенциала программно-целевых методов. Целостная система управления реализацией целевой программы, как правило, отсутствует. Обычно функции госзаказчика сводятся к трем основным, мало связанным между собой блокам: (1) ежегодная подготовка заявки на бюджетные ассигнования по

программе, распределение средств по программным мероприятиям после утверждения расходов по программе; (2) подготовка и проведение конкурсов по реализации программных мероприятий, заключению госконтрактов, приемка соответствующих работ; (3) ежегодная подготовка отчетов о реализации программы. Вопросам управления программой не уделяется должного внимания, необходимые мероприятия в этой сфере реализуются по принципу минимальной достаточности, при этом в большинстве программ не предусмотрены отдельные ресурсы на управление.

По результатам экспертизы целевых программ независимыми экспертами можно отметить, что только по каждой десятой целевой программе система управления адекватна поставленным задачам и подходам к ее решению, а по каждой второй программе управление оценено как неудовлетворительное (табл. 6 приложения). Особенно острыми были признаны проблемы, связанные с мониторингом хода реализации программы, управлением внебюджетными средствами и проведением независимой экспертизы.

Остановимся более подробно на отдельных проблемах управления реализацией целевых программ:

1. Целеполагание и проектный подход к управлению

Принципиально значимой для эффективной организации управления ФЦП является возможность проверки (верифицируемость) достижения целей и решения задач, сформулированных в программе. При этом очевидно, что субъект управления должен иметь возможность не только определить сам факт достижения либо недостижения целей программы, но и оценить степень приближения к каждой из них, для чего по каждой из целей должны быть определены соответствующие целевые индикаторы.

В настоящее время для значительного числа действующих программ характерна размытость целей и задач, некорректность их постановки, что в ряде случаев делает их неверифицируемыми, в других – недостижимыми, отсутствие четких численно определенных целевых индикаторов, обеспечивающих возможность проверки их достижения. Кроме того, существуют примеры несоответствия целей и задач заявленным результатам реализации ФЦП.

Управление программой не ориентировано на достижение конечных результатов, а подчинено в основном освоению в течение года выделенных в бюджете средств и обоснованию продолжения финансирования в следующем году. Организационно-финансовое планирование в рамках программ осуществляется на перспективу не более 1-2 лет, а прогнозирование вообще не рассматривается в качестве важного элемента управления. Нормативные требования, прежде всего, ориентируют заказчика не на достижение поставленных задач, а на уточнение состава мероприятий в соответствии с выделенными финансовыми средствами.

Весьма редко наблюдается проектный подход при управлении программой. Чаще программа рассматривается как совокупность разрозненных, не связанных между собой программных мероприятий. Это практически исключает достижение синергетического эффекта от реализации взаимодополняющих друг друга мероприятий.

Отсутствие четких приоритетов в реализации программных мероприятий, понимания того, какие из них являются ключевыми и каков их вклад в достижение целей программы, приводит к тому, что при сокращении бюджетного финансирования по программе происходит сокращение финансирования по всем мероприятиям, как следствие средства «замораживаются», а результативность программы резко снижается.

2. Разграничение компетенций и координация работ

Координация работ наиболее проблематична при реализации межведомственных программ. На практике в процессе управления ФЦП принимает участие несколько

министерств и ведомств, значительное число программ имеют нескольких государственных заказчиков.

Непосредственное участие в реализации ФЦП, софинансируемых за счет средств бюджетов субъектов РФ, принимают региональные власти. При этом распределение функций и полномочий между участвующими сторонами чаще всего прописывается лишь в общих чертах. Отдельно следует упомянуть о проблемах управления реализацией ФЦП, имеющих подпрограммы: принципы и порядок взаимодействия государственного заказчика-координатора «основной» ФЦП и заказчиков подпрограмм зачастую бывают прописаны недостаточно четко, а иногда и вовсе остаются неурегулированными.

Описанная ситуация приводит к размыванию ответственности за управление ФЦП, нерациональному дублированию полномочий, возникновению вопросов «ничьей» компетенции и т.д. Кроме того, ни одно из вовлеченных ведомств, как правило, не обладает возможностями эффективного мониторинга реализации ФЦП в целом и не может оперативно реагировать на изменения ситуации, препятствующие достижению целей и решению задач программы.

В некоторых случаях проблема обособления госзаказчиков дополнительно обостряется вследствие создания по одной программе нескольких дирекций (по подпрограммам). Дело обстоит несколько лучше при наличии коллегиальных органов с представительством госзаказчиков программы (например, в форме Межведомственной комиссии или Координационного совета).

В целом можно говорить о неэффективности решения задачи координации действий различных ведомств в процессе реализации ФЦП. На практике их участие нередко сводится к «освоению» средств, закрепленных за каждым из них в федеральном бюджете, при этом единое централизованное управление программой фактически отсутствует.

3. Формирование центров принятия решений

В ходе реализации программ часто возникает проблема несоответствия организационной структуры госзаказчика необходимым с позиций управления программой центрам принятия решений. В этих условиях весьма важным представляется создание единого органа управления программой. Однако текущее управление по многим программам осуществляется без создания дирекций, при этом наличие множества текущих и оперативных задач, стоящих перед сотрудниками госзаказчика, крайне затрудняет планомерное и последовательное выполнение ими функций по управлению программой. Особенно негативно отсутствие дирекции сказывается на реализации программ, требующих широкого частно-государственного партнерства, а также межведомственных программ, по которым определено несколько госзаказчиков.

На практике создание дирекции без образования юридического лица связано с возложением на такой орган значительного числа стратегических функций (по определению направления реализации программы, по межведомственному согласованию решений), при этом такая дирекция возглавляется обычно лицом в ранге заместителя министра. В тех случаях, когда дирекция создается в форме юридического лица, ее функции носят больше оперативно-технический характер (подготовка к проведению конкурсов, ведение реестра государственных контрактов на выполнение работ по программе, консультирование исполнителей, сбор информации о результатах реализации мероприятий).

4. Ответственность за достижение результатов

Несмотря на то, что большинство программ реализуются неэффективно, случаи наложения взысканий в отношении руководителей программ неизвестны. Фактически персональная ответственность руководителя замещается «ответственностью программы» - основной инструмент воздействия заключается в сокращении финансирования программ. Однако при этом не различаются проблемы, вызванные нерациональностью

концептуального подхода к решению системной проблемы, и проблемы, связанные с несовершенством фактического управления программой.

Ввиду наличия у некоторых госзаказчиков нескольких программ на руководителей отдельных федеральных органов власти приходится чрезмерно объемная задача по управлению программами и контролю за их результатами. Так, Минэкономразвития является госзаказчиком по 12 ФЦП, Минобразования – по 11 ФЦП.

Должностная ограниченность выбора в персоналиях для руководства программами в сочетании с множественностью программ и подпрограмм не позволяет в должной мере концентрировать усилия на управлении их реализацией.

5. Финансирование

Наиболее значимой составляющей процесса управления реализацией ФЦП на сегодняшний день является управление финансированием программы. Сложился порочный круг, когда ежегодное сокращение финансирования (по сравнению с плановыми паспортными показателями) устраивает все стороны: Минфин приобретает дополнительный свободный ресурс, а госзаказчики – основания для ухода от ответственности за достижение запланированных результатов по программе. Скорее исключением, чем правилом является корректировка целей и задач программы, перечня программных мероприятий при сокращении финансирования по сравнению с планом. Это усиливает декларативность целей программы, их оторванность от управления ее реализацией.

С целью усиления ответственности и контроля за реализацией программных мероприятий тексты ФЦП являются официальными приложениями к постановлениям Правительства РФ об их утверждении. При этом исключается внесение каких-либо изменений в программы, включая изменения программных мероприятий и ресурсной части, без соответствующего решения Правительства РФ. В то же время Порядок предусматривает ежегодное уточнение целевых показателей и затрат по программным мероприятиям, а также механизма реализации программы. Ввиду отсутствия однозначной трактовки понятия «уточнение», остается неясной грань между допустимой модификацией программы путем ее уточнения и недопустимым без специального решения правительства ее изменением.

6. Система контрактации

Система контрактации по программам недостаточно развита и специализирована с позиций разнородных задач, на которые направлены программные мероприятия. Недостаточно проработаны вопросы формирования требований в госконтракте к отчетности исполнителей в соответствии с задачами мониторинга эффективности программы, санкций за неисполнение обязательств по привлечению внебюджетных ресурсов. Весьма ограничена практика заключения долгосрочных соглашений по реализации программных мероприятий, корректируемых в зависимости от уровня финансирования программы и достигнутых результатов.

7. Управление привлечением внебюджетных средств

Большинство программ ориентировано на достижение значительного уровня внебюджетного софинансирования мероприятий, однако эффективные механизмы привлечения и управления внебюджетными средствами отсутствуют. С одной стороны, при управлении программой незначительное внимание уделяется информированию о ее целях и задачах, привлечению потенциальных инвесторов, с другой стороны, обязательства по софинансированию носят размытый характер и часто нарушаются. По свидетельству экспертов, планируемые объемы привлечения внебюджетных средств зачастую определяются как простая разность между общей потребностью в средствах для реализации программы и предполагаемым объемом бюджетного финансирования, то есть вне всякой связи с возможностью их привлечения. Более того, государственные заказчики при подготовке программ иногда закладывают в показатели финансирования

программных мероприятий заведомо завышенные объемы средств из внебюджетных источников и средств бюджетов субъектов Российской Федерации, используя это как важный аргумент в пользу принятия программы. Однако даже в случае наличия предварительного подтверждения заявленных объемов внебюджетного финансирования ФЦП в рамках существующего регулирования органы государственной власти не наделены действенными рычагами оказания давления на частных инвесторов с целью обеспечения исполнения ими взятых на себя обязательств.

Следует также отметить следующее: исполнители работ второго уровня (соисполнители) зачастую указывают в своей отчетности средства, выделяемые им основными исполнителями, в качестве внебюджетных, при том, что ранее эти же самые средства были получены основными исполнителями из бюджета и соответствующим образом учтены. Такая ситуация приводит к искусственному «раздуванию» внебюджетных поступлений.

8. Мониторинг достигнутых результатов и оценка эффективности

Необходимым условием действенного управления любой конкретной ФЦП является наличие эффективной системы оперативного контроля (мониторинга) за ходом ее выполнения. Кроме того, для нормального осуществления контроля за реализацией ФЦП первостепенное значение имеет отчетность сторон, участвующих в осуществлении программных мероприятий.

Однако механизмы мониторинга выполнения целевых программ, как правило, четко не определены – отсутствуют требования к периодичности его проведения, составу собираемых данных и способам их получения. Мониторинг программы обычно сводится к мониторингу ее отдельных программных мероприятий, при этом отслеживается не столько решение поставленных задач, сколько выполнение запланированных объемных показателей по мероприятиям.

Мониторинг не встроен в систему принятия решений и рассматривается как разовая задача в обеспечение подготовки ежегодного отчета госзаказчика о реализации целевой программы. Сбор данных о ходе реализации программы носит фрагментарный характер и не подчинен решению задач оценки эффективности. Как правило, эффективность понимается только в бюджетном контексте (возврат вложенных в реализацию программы бюджетных средств через налоговые поступления, уровень внебюджетного софинансирования).

Отсутствие единого методического руководства по оценке эффективности реализуемых целевых программ делает непрозрачным процесс принятия управленческих решений и принципиально затрудняет проведение сравнительной оценки различных ФЦП в динамике (в течение всего срока реализации). Кроме того, как показывает практика, «индивидуальные» методики оценки эффективности, используемые в отношении конкретных программ, нередко оказываются некорректными. Наконец, в отсутствие единой методической базы не получают должного внимания либо вовсе выпадают из рассмотрения негативные эффекты реализации программ, а также эффекты «неформального» характера – не имеющие однозначного стоимостного (либо вообще численного) выражения.

Необходимо также заметить, что в настоящее время отсутствует практика применения санкций за неэффективное использование бюджетных средств (и поощрений за эффективное) в рамках реализуемых ФЦП, что, очевидно, снижает заинтересованность участвующих сторон в обеспечении эффективности государственных расходов.

9. Отчетность о реализации программ

Существующая система отчетности, по сути, не ориентирована на анализ результативности ФЦП, поскольку представляемые государственными заказчиками отчеты не дают однозначного представления об экономическом содержании программных расходов, не позволяют в полной мере оценить выполнение планов и достижение целей

ФЦП. В подавляющем большинстве случаев они не содержат анализ выполнения поставленных в программе задач, а представляют собой фактографию реализованных мероприятий. В качестве проблем обычно называются недостаточное финансирование из бюджета, недостаточный уровень софинансирования и проблемы реализации инвестиционной составляющей программы. Крайне редко в отчет включаются в том или ином виде планируемые меры по решению возникших проблем, предложения по изменению механизма реализации программы, сведения о недостатках в работе по реализации программы отдельных структурных подразделений, о персональной ответственности тех или иных лиц за проблемы в управлении.

Отчеты государственных заказчиков зачастую представляются с нарушением установленных требований и сроков, а также не содержат всей необходимой информации. Несмотря на наличие рекомендаций по структуре отчетов госзаказчиков о ходе реализации ФЦП, отчеты по различным программам, как правило, плохо сопоставимы между собой.

10. Независимая экспертиза решений и результатов программ

Возможности развития системы управления программой, выявления ее проблем, обеспечения объективности оценок и повышение доверия общества к программно-целевым методам в значительной степени определяются наличием процедур независимой экспертизы в рамках управления реализацией целевых программ. Однако госзаказчики, как правило, весьма неохотно привлекают к экспертизе своих решений независимых экспертов. Обычно отсутствуют документы, определяющие, в каких случаях проводится независимая экспертиза, каковы цели и задачи такой экспертизы, каким образом подбираются независимые эксперты, каковы гарантии обеспечения их независимости в ходе проведения экспертизы. В некоторых случаях спорадическое проведение госзаказчиками независимой экспертизы подчинено исключительно задаче перекладывания ответственности за принятые решения, перенаправления возможной критики в адрес независимых экспертов.

11. Открытость и публичность

Ситуация по «открытию» результатов ФЦП остается неблагоприятной. Сами госзаказчики предпринимают явно недостаточные усилия по представлению информации о реализуемых программах. По многим программам на сайтах ведомств не содержится информации о перечнях НИОКР и инвестиционных объектов, госзаказчики явно избегают размещения на сайтах отчетов о реализации программ.

Проблема «закрытости» ФЦП несколько сглаживается только благодаря усилиям Минэкономразвития. Так, поддерживается общий сайт по всем ФЦП, который содержит подавляющее большинство текстов программ, однако и на этом сайте представлены далеко не все отчеты госзаказчиков о реализации программ, а информация о проводимых конкурсах весьма ограничена и не полна.

12. Критериальность принятия решения

Реализация целевой программы осуществляется на основе государственных контрактов (договоров) на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд, заключаемых государственным заказчиком программы со всеми исполнителями программных мероприятий. Отбор объектов и проектов программных мероприятий и их исполнителей производится на конкурсной основе. В то же время довольно распространена практика изначального определения единственного исполнителя по конкретным мероприятиям.

Критерии определения победителей конкурсов зачастую весьма аморфны, в результате приходится создавать всевозможные экспертные советы, которые дают свои предложения по определению победителей. В ряде случаев в состав этих экспертных советов входят представители участников конкурсов. В одних случаях это приводит к «смещению» результатов конкурсов в пользу ограниченной группы исполнителей, в

других – распылению средств по множеству исполнителей в рамках предварительных «мирных» договоренностей. К последнему варианту часто склоняются и сами госзаказчики, стремясь сделать объемы контрактов небольшими для того, чтобы охватить большинство потенциальных заявителей и избежать каких либо претензий с их стороны.

13. Регламентация вопросов управления

Вопросы управления программой плохо регламентированы, отсутствуют четкие формализованные процедуры принятия решений. Неизвестны примеры того, чтобы реализация программы сопровождалась разработкой госзаказчиком комплексного внутреннего документа, определяющего процедуры управления программой. В лучшем случае есть положения о межведомственной комиссии по программе, о научно-координационном совете, о дирекции программы (в случае их наличия). Низкий уровень регламентированности процедур управления, с одной стороны, усиливает волюнтаризм в действиях госзаказчика, несогласованность действий его подразделений по реализации программы, снижает прозрачность и предсказуемость ее реализации для потенциальных исполнителей и инвесторов, а с другой стороны, повышает нагрузку на руководителя программы, которому приходится контролировать не выполнение правил управления и достигнутые результаты, а конкретные управленческие решения.

14. Квалификация лиц, участвующих в выработке решений, и аутсорсинг

За период реализации целевых программ сформировался круг лиц, достаточно квалифицированных в управлении реализацией целевых программ. В то же время пока мало распространены процедуры повышения квалификации и переобучения сотрудников федеральных органов исполнительной власти в интересах управления реализацией целевых программ. Ограниченной представляется практика аутсорсинга, передачи отдельных функций госзаказчика внешним организациям. В принципе, допускается передача части функций госзаказчика организациям, при этом нет ограничений по их организационно-правовой форме, однако не определен состав функций, которые могут при этом передаваться.

3. Основные ближнесрочные направления совершенствования управления реализацией федеральных целевых программ

Можно выделить три основные линии модернизации системы государственного управления, обуславливающие необходимость существенного изменения требований к управлению ФЦП:

1. Разделение правоустанавливающих, правоприменительных и надзорных функций между федеральными органами исполнительной власти.

Результатом этого стал рост числа субъектов управления реализацией целевых программ. В этой связи требуется определить полномочий госзаказчиков целевых программ применительно к министерствам, агентствам и службам с учетом установленного разделения функций между ними.

2. Переход от «управления бюджетными затратами» к «управлению результатами».

Это требует определить комплекс требований к оценке эффективности и результативности целевых программ, мониторингу их реализации, условиям финансирования.

3. Повышение ответственности федеральных органов исполнительной власти за решение возложенных на них задач в сочетании с самостоятельностью в выборе способов достижения этих задач.

Необходимо определить возможные инструменты реализации положений об ответственности госзаказчиков, руководителя программы в сочетании с повышением гибкости и «автономии» в принятии решений по осуществлению программ, а также

механизмы усиления подотчетности перед обществом за результаты реализации программы.

На основе проведенного анализа можно выделить следующие ключевые направления совершенствования управления реализацией федеральных целевых программ:

1. Переориентация на «управление результатами», проектный подход к управлению

Следует определить приоритетность достижения целевых индикаторов. В случае сокращения расходов по программам должна «автоматически» инициироваться процедура уточнения соответствующих целевых показателей, поиска альтернативных путей. В любом случае сокращение расходов должно приводить либо к утверждению изменений по программе, либо к признанию нецелесообразности дальнейшего продолжения программы.

Необходимо, с одной стороны, нормативно определить критерии, на основании которых может быть сокращено финансирование программ, а с другой стороны, для обеспечения проектного подхода (сохранения «программного» эффекта) при изменении уровня финансирования целесообразно в рамках каждой программы определить и ежегодно уточнять:

- ранги (степень важности) задач целевой программы;
- ключевые мероприятия, снижение расходов по которым ставит под угрозу реализацию программы в целом;
- предельно возможное сокращение финансирования по каждому из мероприятий, при котором сохраняется смысл их осуществления;
- мероприятия, прекращение которых приведет к заведомо большим потерям, чем продолжение их финансирования для завершения.

Представляется также необходимым определить критерии досрочного прекращения целевых программ, связав их, в частности, с невозможностью финансирования программы на минимально допустимом уровне, принципиальной недостижимостью заявленных ключевых целей и результатов программы, неудовлетворительной оценкой результативности и эффективности реализации программы. Следует заметить, что требуется проработать вопрос о более четком определении понятия «недостижение целей программы», в частности определить уровень допустимых отклонений от показателей, удельный вес недостигнутых показателей, устойчивость недостижения задач.

При оценке эффективности необходимо добиться смещения акцентов с оценки бюджетной эффективности на эффективность решения поставленных задач, перейти от контроля только прямых (объемных) показателей к контролю также и конечных показателей.

2. «Автономизация» принятия решений госзаказчиком целевой программы о путях решения поставленных задач, повышение гибкости в выборе соответствующих инструментов и оперативности принятия решений

Определение по каждой целевой программе верифицируемых задач, соответствующих конечных и прямых показателей их реализации в сочетании с ужесточением ответственности за решение поставленных задач создает предпосылки для повышения «автономизации» принятия решений о способах достижения целей. Однако это связано с риском возможных ошибок в определении необходимых мероприятий при формировании долгосрочных программ при динамичном изменении внешних условий.

Возможно, имеет смысл установить обязательность рассмотрения вопросов об уточнении целевых программ один раз в три года, а также формирования госзаказчиком организационно-финансового плана реализации программы на 2-3 года.

3. Формирование центров принятия решений, улучшение координации и расширение условий для аутсорсинга функций управления

В целях обеспечения эффективного частно-государственного партнерства в реализации программы, консолидации всех ресурсов на решении ее задач предлагается *установить в качестве обязательного требования создание научно-координационного совета по реализации целевой программы*, включающего представителей госзаказчиков, исполнительных органов субъектов РФ, участвующих в реализации программы, бизнеса, общественных объединений, экспертного сообщества. Создание научно-координационного совета должно способствовать улучшению координации действий всех участников целевой программы, снижению риска ошибок, связанных с недостаточной компетентностью и субъективизмом сотрудников органов государственного управления.

На научно-координационный совет программы целесообразно возложить следующие функции:

- выработка предложений по тематике и объемы финансирования заказов на закупку товаров и услуг в рамках мероприятий программы;
- рассмотрение материалов о ходе реализации мероприятий программы;
- проведение проверок выполнения программных мероприятий, целевого и эффективного использования программных средств;
- подготовка рекомендаций по более эффективной реализации программных мероприятий с учетом хода реализации программы и тенденций социально-экономического развития России;
- выявление научных, технических и организационных проблем в ходе реализации программы;
- рассмотрение результатов экспертизы содержания и стоимости проектов и мероприятий, предлагаемых для реализации в очередном финансовом году.

В условиях возросших требований к качеству управления реализацией целевых программ, усложнения соответствующих задач, связанного с переходом к концепции «бюджетирования, ориентированного на результат», необходимо *установить требование об обязательности создания дирекции целевой программы* (органа для текущего управления ее реализацией).

Для повышения качества управления реализацией целевых программ целесообразно *расширить возможности аутсорсинга функций госзаказчика*. Для этого необходимо нормативно определить следующий открытый перечень функций, которые могут передаваться госзаказчиком на договорной основе предприятиям, организациям и учреждениям – управляющим компаниям:

- организация и (или) проведение конкурсов (торгов) по отбору исполнителей (организаций) для выполнения программных мероприятий;
- осуществление предконтрактного отбора на конкурсной основе исполнителей (организаций) для выполнения программных мероприятий;
- ведение реестра государственных контрактов на выполнение работ по целевой программе, баз данных;
- консультирование исполнителей программы;
- подготовка предложений по привлечению внебюджетных средств и проработка соответствующих соглашений;
- сбор и систематизация статистической и аналитической информации о реализации целевой программы, осуществление мониторинга результатов реализации программных мероприятий, анализ выполнения исполнителями условий заключенных контрактов;
- организация и (или) проведение независимой экспертизы результатов реализации программных мероприятий, организация независимой оценки показателей результативности и эффективности программных мероприятий, их соответствия целевым индикаторам;

- внедрение и обеспечение применения информационных технологий в целях управления и контроля за ходом реализации программных мероприятий, контентное обеспечение специализированного сайта по целевой программе.

Отбор управляющих компаний для выполнения части функций госзаказчика целевой программы должен производиться на конкурсной основе.

4. Усиление персональной ответственности за результаты программы

По нашему мнению, в настоящее время был бы очень существенен демонстрационный эффект от применения мер воздействия к какому-либо руководителю программы при нарушении им нормативных требований по целевым программам, например в форме предупреждения о неполном служебном соответствии.

В то же время для снижения чрезмерной нагрузки, приходящейся на отдельных руководителей программ, было бы целесообразно установить, что руководителем целевой программы могут быть не только руководитель госзаказчика-координатора, но и его заместители. Это также создаст возможные предпосылки к принятию решений по смене руководителя программы.

5. Организация мониторинга реализации программ и его встраивание в процесс принятия управленческих решений

Для обеспечения мониторинга реализации программ должны быть установлены требования:

- по использованию в ходе мониторинга наряду с отчетными данными по реализации программных мероприятий и официальными статистическими данными результатов опросов;

- по обязательности включения в госконтракты требований к исполнителям по представлению регулярной отчетности по заданной форме;

- по интеграции мониторинга в процесс принятия решений по реализации программы (обязательность отражения в отчетах о ходе реализации программ плана устранения возникших проблем и снижения возможных рисков в реализации целевой программы).

6. Обеспечение открытости и доступности сведений о реализации программы

Целесообразно нормативно определить обязательность размещения сведений по целевой программе в соответствии со следующим минимальным перечнем:

- тексты одобренной концепции, утвержденной целевой программы, нормативных актов по управлению реализацией целевой программы и контролю за ходом ее выполнения (в частности Положение об управлении);

- общая информация о ходе и основных направлениях реализации целевой программы, о фактическом финансировании ее мероприятий, привлечении внебюджетных средств, условиях участия инвесторов в софинансировании мероприятий программы;

- детализированный перечень программных мероприятий на ближайшие 2-3 года;

- сведения о проводимых конкурсах по участию в выполнении работ по целевой программе (условия их проведения; порядок участия в них юридических лиц; составы конкурсных комиссий, создаваемых государственными заказчиками, протоколы их заседаний; порядок обжалования решений, принятых государственными заказчиками);

- данные о заключенных государственных контрактах, объемах их финансирования и их исполнителях;

- результаты мониторинга выполнения целевой программы, оценки достижения целевых индикаторов;

- материалы независимых экспертиз по программе, результаты экспертных проверок выполнения программных мероприятий;

- отчеты госзаказчика-координатора и госзаказчиков о реализации целевой программы.

7. Интеграция в систему управления целевой программой процедур независимой экспертизы

С целью обеспечения объективности оценок состояния дел по реализации целевых программ и повышения доверия к ним со стороны бизнеса и общественности необходимо сформировать институт независимой экспертизы ФЦП. При этом следует нормативно определить:

- условия и порядок проведения независимой экспертизы;
- направления независимой экспертизы;
- порядок подбора экспертов, гарантии их независимости;
- порядок учета результатов независимой экспертизы;
- требования по раскрытию результатов независимой экспертизы.

8. Регламентация принятия управленческих решений

Важно способствовать регламентации процедур управления для перехода от «контроля за решениями» к «контролю за выполнением правил», четкому определению компетенций лиц, входящих в систему принятия решений по целевой программе и подотчетных руководителю программы.

Для обеспечения четкости и последовательности процедур принятия решений необходимо установить требования о принятии госзаказчиком-координатором после утверждения целевой программы, но до начала ее реализации Положения, детализирующего и регламентирующего вопросы управления реализацией целевой программы, включающего в обязательном порядке:

- детальное описание полномочий госзаказчика-координатора и госзаказчиков, процедуры их взаимодействия;
- состав создаваемых органов управления, их функции и подчиненность;
- порядок передачи и возможный состав передаваемых функций управления управляющим компаниям;
- процедуры уточнения состава мероприятий и их ресурсного обеспечения;
- процедуры мониторинга реализации и корректировки механизма осуществления программы;
- систему поощрений/наказаний лиц, участвующих в выработке решений по управлению реализацией целевой программы;
- порядок и условия проведения независимой экспертизы;
- процедуры раскрытия и обеспечения доступа к информации о результатах программы.

4. Некоторые перспективные направления развития принципов управления реализацией целевых программ

Текущие задачи совершенствования управления реализацией целевых программ связаны с необходимостью ликвидации «провалов регулирования», возникших при переходе к управлению результатами, а также на начальном этапе административной реформы. В то же время на перспективу можно выделить следующие концептуальные направления развития принципов реализации ФЦП.

1. В настоящее время федеральные целевые программы рассматриваются как важнейший инструмент переориентации деятельности федеральных органов исполнительной власти на достижение конечных результатов. Однако встраивание ФЦП в деятельность отдельных министерств, сокращение межведомственных программ (программы, которые реализуются министерством и подчиненными ему агентствами, межведомственными по сути не являются) может существенно ограничить потенциал

ФЦП в обеспечении скоординированной работы по решению системных проблем, находящихся в зоне компетенции нескольких министерств.

По нашему мнению, можно говорить о *двух основных моделях ФЦП*:

Первая (вертикальная) – реализуется в настоящее время и определяется встраиванием ФЦП в процесс бюджетирования деятельности федеральных органов исполнительной власти, ориентированного на результат. В рамках данной модели задачи ФЦП определяются возложенными на министерства задачами (а иногда и доступными им инструментами). Это обеспечивает такие преимущества как четкая ответственность одного министерства за решение задач, полное соответствие идеологии административной реформы. Однако в этом случае естественны и такие недостатки как ограниченность выбора возможных решений, фронтальность и затратность мероприятий. Существует риск, что ориентация исключительно на вертикальную модель ФЦП может привести к усилению нескоординированности программных мероприятий министерств, отсутствию программ по решению отдельных системных проблем, требующих участия нескольких министерств, деградации федеральных программ к статусу ведомственных

Вторая (горизонтальная) – определяется ориентацией ФЦП на решение системных проблем, при этом путь и инструменты их решения определяют состав. При реализации такой модели можно рассчитывать на многообразие альтернативных путей решения проблем, оптимизацию затрат. Однако вторая модель ФЦП характеризуется многократно большей сложностью системы управления, проблемами разделения компетенций и ответственности.

Вторая модель ФЦП очень важна, так как иерархия задач в рамках федерального органа исполнительной власти объективно может не соответствовать иерархии задач, ставящихся при решении системной проблемы. Органы власти преимущественно настроены на исполнение текущих обязательств, соответствующих функций, а решение системных проблем направлено на прорывы, при этом под это не создана организационная основа. Федеральные целевые программы должны стать площадкой и инструментом консолидации усилий различных органов исполнительной власти на решении системных проблем. *В этой связи представляется необходимым уже сейчас начать проработку вопросов управления (разделения ответственности и функций) при реализации программ, заказчиками которых являются несколько министерств.*

2. Концепция программно-целевого бюджетирования является открытой: она допускает наличие различных подходов к установлению связи между значимыми для общества результатами и государственными расходами. Программно-целевое бюджетирование может применяться и при дефицитном, и профицитном бюджете, однако может при этом существенно модифицироваться.

Принятый в настоящее время в России подход к «бюджетированию, ориентированному на результат» исходит из приоритета задач над ресурсами и в целом соответствует американской системе «планирование-программирование-бюджетирование». Данный подход достаточно эффективен при достаточных бюджетных ресурсах, однако в среднесрочной перспективе нельзя исключать ужесточения ресурсных ограничений. В этой связи целесообразно уже сейчас начинать формировать условия для применения программно-целевых подходов в условиях жесткой ограниченности бюджетных ресурсов. Для этого может использоваться такой подход, как планирование бюджета от нуля.

Концепция «планирование бюджета от нуля» основывается на представлении каждым министерством нескольких различных вариантов программы достижения поставленных целей, при этом затраты по крайней мере по одному из вариантов должны быть ниже текущего уровня. Это предполагает формирование иерархии целей и оценку необходимого объема ресурсов без учета бюджетных расходов предыдущего периода.

Данный подход требует:

формирования для каждой цели нескольких проектов программ, ориентированных на ее достижение;

определения затрат по программам, ранжированным по приоритетности; совмещения программной и организационной структур, определения в министерствах центров принятия решений.

Считается, что реализация такого подхода позволяет выявить и устранить лишние затраты, обеспечить гибкость реализации программ при ухудшении условий финансирования. Однако на практике (в США) отмечались проблемы, связанные с формальностью поиска министерствами «дешевых» вариантов достижения цели и определения центров принятия решений, недостаточно детальной проработкой альтернативных вариантов.

По нашему мнению, в российских условиях целесообразно постепенно внедрять отдельные элементы данной концепции, в частности такие, как (1) ранжирование целей и задач программ; (2) подготовка альтернативных вариантов не только при разработке концепций, но и при формировании целевых программ. Особое внимание при этом должно быть уделено специализированному обучению сотрудников министерств, агентств и служб и рационализации их внутренней организационной структуры с позиций управления реализацией целевых программ.

Основные выводы

1. В настоящее время одним из необходимых условий роста экономики является повышение эффективности государственного управления за счет реформирования бюджетной системы, перехода от «планирования ресурсов» к «планированию результатов», усиления инвестиционно-инновационной направленности бюджетных расходов. Это обуславливает необходимость расширения практики использования программно-целевого подхода. Наиболее отработанным вариантом применения соответствующего инструментария на государственном уровне в настоящее время является реализация федеральных целевых программ, однако их потенциал реализуется в недостаточной степени.

2. Одним из ключевых факторов, оказывающих негативное влияние на эффективность целевых программ, является низкое качество управления их реализацией. В качестве основных практических недостатков в управлении реализацией целевых программ можно выделить следующие: (1) ориентированность на освоение ресурсов, достижение прямых (объемных) показателей по мероприятиям, а не на решение задач программы в целом, достижение конечных показателей результативности и эффективности; (2) недостаточная ориентированность на достижение синергетического эффекта от реализации комплекса связанных мероприятий; (3) краткосрочность, инерционность и пассивность управленческих решений; (4) низкая эффективность работы по привлечению к реализации программ потенциальных инвесторов; (5) фрагментарность управления, отсутствие обратной связи о результативности и эффективности программ, недостаточный уровень адаптируемости решений к изменению внешних условий; (6) размытость полномочий и ответственности по реализации программ, ограниченность мотиваций к их успешной реализации; (7) непрозрачность процедур принятия решений и достигнутых результатов по реализации программы для общества и хозяйствующих субъектов.

3. В отличие от большинства проблем в сфере формирования и реализации ФЦП, которые преимущественно обусловлены неисполнением нормативных требований, проблемы управления во многом обусловлены неразвитостью нормативной базы. Можно отметить явную недостаточность методических документов по этому вопросу, которая в известной мере «замещается» протоколами заседаний Правительства РФ по рассмотрению

вопросов совершенствования методологии формирования и реализации целевых программ. Наблюдается существенное отставание в «преобразовании» решений Правительства РФ по совершенствованию методологии формирования и реализации ФЦП в фактические изменения в соответствующей нормативной базе. В результате изменения в регулировании носят запаздывающий характер, не отвечают перспективным требованиям.

4. В качестве ключевых направлений совершенствования нормативно-методической базы в сфере управления реализацией целевых программ необходимо выделить: (1) реализация проектного подхода к управлению в сочетании с повышением гибкости и оперативности принятия решений госзаказчиками по конкретным путям и механизмам решения поставленных задач; (2) определение и разграничение функций министерств и агентств, служб в управлении реализацией целевых программ в сочетании с усилением полномочий госзаказчика-координатора; (3) усиление персональной ответственности руководителя программы в сочетании с определением центров принятия решений и регламентацией процедур управления; (4) совершенствование организационной структуры управления и расширение условий для привлечения управляющих компаний; (5) определение требований к мониторингу результатов реализации целевой программы, встраивание мониторинга в процесс принятия управленческих решений и обеспечение открытости и доступности сведений о реализации целевой программы; (6) ужесточение требований к отчетности госзаказчиков по программам, рационализация структуры отчета о ходе выполнения целевой программы и определение оснований для обязательного проведения независимой экспертизы результатов реализации целевых программ.

5. Предлагаемые основные направления модернизации нормативно-методической базы управления реализацией целевых программ имеют смысл и оправданны только в том случае, если параллельно будут предприняты активные и своевременные усилия по решению таких «внешних» (по отношению управлению) проблем, как: (1) отсутствие в действующих программах верифицируемых задач, численных показателей результативности и эффективности; (2) незащищенность запланированных бюджетных расходов по целевым программам от ежегодного сокращения; (3) множественность программ и подпрограмм.

6. Внесение соответствующих нормативных изменений должно быть динамичным, но при этом обеспечивающим возможности адаптации к новым условиям без ухудшения качества текущего управления, а также сохранение и распространение лучшего опыта.

Для обеспечения гибкости и развития инициативы желательно части предложений придать форму методических рекомендаций, в частности целесообразно провести разработку: (1) типового положения по научно-координационному совету целевой программы; (2) типового положения по дирекции целевой программы; (3) рекомендаций по организации мониторинга реализации целевой программы; (4) методических рекомендаций по регламентации процедур принятия решений; (5) методических рекомендаций по оценке эффективности и результативности целевой программы.

Наряду с совершенствованием нормативно-методической базы необходимо предпринять меры по специализированному обучению в соответствии с новыми требованиями сотрудников федеральных органов исполнительной власти, входящих в системы принятия решений по управлению ФЦП.

7. Совершенствование нормативных требований должно сопровождаться усилением ответственности за их выполнение. В этой связи для достижения демонстрационного эффекта было бы полезным в случае нарушения установленных требований обеспечить наложение существенного взыскания на соответствующего руководителя целевой программы.

Реальное ужесточение требований к качеству управления реализацией ФЦП может привести к тому, что министерства, агентства, службы будут стремиться сократить свое

участие в ФЦП. По этой причине принципиально важно установить, что приоритетным направлением изменения структуры расходов федеральных органов исполнительной власти является повышение доли программной составляющей (прежде всего, ФЦП), причем это должно учитываться при принятии решений по распределению бюджетных ассигнований.

8. Необходимо признать, что текущие задачи совершенствования управления реализацией целевых программ связаны больше с необходимостью ликвидации «провалов регулирования». В то же время на перспективу можно выделить следующие направления развития принципов реализации ФЦП:

Первое. Федеральные целевые программы должны стать инструментом консолидации усилий различных органов исполнительной власти на решении системных проблем. В этой связи представляется необходимым начать проработку вопросов определения функций управления, распределения ответственности при реализации программ, заказчиками которых являются несколько министерств.

Второе. Необходимо применительно к ФЦП постепенно внедрять отдельные элементы концепции «планирования бюджета от нуля», в частности такие, как (1) ранжирование целей и задач программ; (2) подготовка альтернативных вариантов не только при разработке концепций, но и при формировании целевых программ. Особое внимание при этом должно быть уделено специализированному обучению сотрудников министерств, агентств и служб и рационализации их внутренней организационной структуры с позиций управления реализацией целевых программ.

Приложение

Таблица 1.

Уровень финансирования федеральных целевых программ за счет средств федерального бюджета

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Доля в непроцентных расходах федерального бюджета (без учета ЕСН), %	6,7	6,6	5,3	8,8	8,7	8,8	11,7
% ВВП	0,7	0,69	0,64	1,2	1,13	1,14	1,58

Таблица 2.

Оценка уровня «программизации» расходов федерального бюджета по отдельным разделам в 2004 году

Отдельные разделы	Финансирование в рамках ФЦП, млн. руб.	Общее финансирование, млн. руб.	Доля программной составляющей в общем объеме бюджетных расходов по разделу
Исследование и использование космического пространства	12001300,0	12001300,0	100,00%
Дорожное хозяйство	48867773,2	79133273,2	61,75%
Промышленность, энергетика и строительство	30030315,0	67598674,3	44,42%
<i>в том числе подразделы:</i>			
Строительство, архитектура	29759515,0	52152134,8	57,06%
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	10923946,4	46200000,0	23,64%
<i>в том числе подразделы:</i>			
Фундаментальные исследования	18800,0	23457181,4	0,08%
Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса	10905146,4	22742818,6	47,95%
Культура, искусство и кинематография	2873500,0	16101176,0	17,85%
Сельское хозяйство и рыболовство	4474580,0	29578678,8	15,13%
<i>в том числе подразделы:</i>			
Сельскохозяйственное производство	3380580,0	22269596,6	15,18%
Транспорт, связь и информатика	789441,0	5621847,8	14,04%
<i>в том числе подразделы:</i>			
Автомобильный транспорт	39441,0	133441,0	29,56%
Железнодорожный транспорт	0	207000,0	0%
Воздушный транспорт	0	1034308,0	0%
Водный транспорт	0	2963638,8	0%
Связь	750000,0	1280400,0	58,58%
Здравоохранение и физическая культура	2506150,0	47097829,5	5,32%

Отдельные разделы	Финансирование в рамках ФЦП, млн. руб.	Общее финансирование, млн. руб.	Доля программной составляющей в общем объеме бюджетных расходов по разделу
Образование	3789120,0	117791867,0	3,22%
Военная реформа	139700,0	7245610,8	1,93%
Социальная политика	1942447,5	161193511,2	1,21%
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	2612880,0	310577078,1	0,84%
Охрана окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	22400,0	12392570,0	0,18%
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	12300,0	26258203,0	0,05%

Таблица 3.

Структура расходов на финансирование ФЦП из средств федерального бюджета

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Капитальные вложения, %	15,4	15,0	25,9	22,2	21,7	23,0
Расходы на НИОКР, %	18,8	18,5	17,9	10,7	10,3	10,5
Расходы по направлению «прочие нужды», %	65,7	66,5	56,2	67,1	68,0	66,5
ВСЕГО, %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Таблица 4.

Динамика количества ФЦП и подпрограмм

	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (план)
Количество реализуемых ФЦП	136	47	52	53	53	51
Количество подпрограмм в рамках ФЦП	26	91	97	93	84	47
Общее количество целевых федеральных программ и подпрограмм	162	139	149	146	137	98

Таблица 5.

Основные изменения и дополнения в регулировании формирования и реализации ФЦП в 2002-2004 годах

Постановления Правительства РФ по внесению изменений и дополнений в порядок формирования и реализации ФЦП		
от 22 апреля 2002 г. №263	от 20 марта 2003 года №165	от 25 декабря 2004 года №842
Введена персональная ответственность за реализацию ФЦП: руководитель федерального органа исполнительной власти - государственного заказчика ФЦП является руководителем программы и несет в установленном порядке	Внесены изменения, предоставляющие право Минэкономразвития России, Минфину России и Минпромнауки России вносить в Правительство РФ предложения о корректировке целей программы и сроков их реализации, о	Внесены изменения, обеспечившие: привязку сроков разработки ФЦП к срокам подготовки проекта федерального бюджета; ужесточение требований к принятию ФЦП, включая

<p>персональную ответственность за ее реализацию, конечные результаты, целевое и эффективное использование выделяемых финансовых средств.</p> <p>Определен порядок и механизм финансирования дирекций федеральных целевых программ.</p> <p>Уточнены функции государственного заказчика-координатора в части его ответственности за подготовку и реализацию федеральных целевых программ, их финансирование, координацию деятельности государственных заказчиков, представление отчетности о ходе реализации программ.</p>	<p>целесообразности дальнейшей реализации программы, а также о сокращении доли финансирования программных мероприятий за счет средств федерального бюджета, если государственный заказчик не принял мер по обеспечению полного и своевременного финансирования мероприятий программы в соответствии с показателями, установленными Правительством РФ при утверждении программы за счет средств внебюджетных источников и бюджетов субъектов РФ.</p>	<p>подготовку концепций программ на вариантной основе;</p> <p>усиление контроля за ходом выполнения ФЦП, в том числе регулярное проведение мониторинга их реализации;</p> <p>определение схемы и графика разработки проекта и утверждения ФЦП.</p>
---	---	--

Таблица 6.

Оценка независимыми экспертами качества управления реализацией целевых программ (на основе анализа текстов ФЦП и докладов о ходе их реализации, весна 2004 года)

Направления оценки	Распределение оценок, % от числа рассмотренных программ		
	да	частично	нет
Наличие механизмов управления внебюджетными средствами	4,3	8,5	87,2
Проведение мониторинга хода реализации программы	0,0	28,3	71,7
Качество отчетности по программе	23,8	66,7	9,5
Наличие независимой экспертизы	0,0	29,0	71,0
Выделение ресурсов на управление программой	21,6	2,7	75,7
Наличие органа управления программой (дирекции)	46,9	12,5	40,6
Адекватность механизма управления задачам программы в целом	10,4	39,6	50