

Проблемы функционирования механизма реализации государственных программ Санкт-Петербурга

Лавринович Оксана Юрьевна, СЗИУ РАНХиГС, магистрант 2 курса направления «Государственное и муниципальное управление», профиль «Стратегическое управление и качество жизни», oybelyaeva@icloud.com

Научный руководитель

Козырев Александр Александрович, канд. эконом. наук, доцент кафедры менеджмента СЗИУ РАНХиГС

Аннотация

Рассмотрен действующий механизм реализации государственных программ Санкт-Петербурга. Определены основные риски невыполнения государственных программ. Изложены проблемы финансирования государственных программ. Сформулированы критерии оценки эффективности реализации государственных программ Санкт-Петербурга. Выделены основные проблемы функционирования механизма реализации государственных программ. Предложены мероприятия по решению указанных проблем и совершенствованию механизма реализации государственных программ Санкт-Петербурга.

Ключевые слова

Стратегическое планирование, государственная программа, риски, финансирование, эффективность, результативность

Problems of the Mechanism of Implementation of St. Petersburg State Programs Functioning

Lavrinovich Oksana Yu., NWIM RANEPА, Master's degree student, Profile "Strategic management and quality of live", oybelyaeva@icloud.com

Abstract

The operating mechanism of implementation of state programs of St. Petersburg is considered. The main risks of failure to follow state programs are defined. Problems of financing of state programs are stated. Criteria for evaluation of efficiency of implementation of state programs of St. Petersburg are formulated. The main problems of functioning of the mechanism of implementation of state programs are allocated. Actions for the solution of the specified problems and improvement of the mechanism of implementation of state programs of St. Petersburg are offered.

Keywords

Strategic planning, state program, risks, financing, efficiency, effectiveness

Государственные программы Санкт-Петербурга являются одним из основных инструментов реализации главного стратегического документа города – Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 года. Стратегия, основываясь на анализе основных трендов и закономерностей, а также внутренних возможностей и внешних условий, показывает основные векторы и определяет роль всех субъектов развития, в том числе органов государственной власти. Государственные программы Санкт-Петербурга как инструмент реализации стратегии в среднесрочном периоде определяют тот набор мероприятий, которые исполнительные органы государственной власти должны реализовать в рамках своих полномочий при имеющемся объеме финансовых ресурсов.¹

Целью настоящей работы является обсуждение возможных подходов к совершенствованию некоторых аспектов формирования и реализации государственных программ Санкт-Петербурга.

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 25.12.2013 № 1039 «О порядке принятия решений о разработке государственных программ Санкт-Петербурга, формирования, реализации и проведения оценки эффективности их реализации» определен перечень из 17 государственных программ, который сформирован по отраслевому принципу в соответствии с основными направлениями социально-экономического развития города. По каждой государственной программе определен ответственный исполнитель из числа исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга.

Согласно сводному годовому докладу о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственных программ Санкт-Петербурга за 2015 год (далее – Годовой доклад) по результатам оценки эффективности реализации государственных программ определено, что из 17 государственных программ Санкт-Петербурга с высоким уровнем эффективности реализовано 13 государственных программ, со средним уровнем эффективности 4 государственные программы.²

Действующие механизмы реализации государственных программ Санкт-Петербурга в основном представлены следующими этапами:

- формирование программы;
- выбор методов регулирования;
- оценка.

Рассмотрим некоторые характерные проблемы, возникающие на этапе формирования программы.

Выбор состава целевых показателей программы, с помощью которых можно численно охарактеризовать намеченную цель, и составление прогнозного плана их динамики являются одними из наиболее важных и сложных проблем, от решения которых во многом зависит успешность последующей реализации программы.

Анализ Годового доклада показал, что при реализации мероприятий программы в полном объеме и соответствии расходов запланированному уровню, степень достижения показателей (индикаторов) программы существенно ниже целевых значений. Указанный факт может говорить о низком качестве проработанности содержания

¹ Государственные программы Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: <http://gov.spb.ru/gov/gos-programmy-spb/> (дата обращения: 02.05.2016).

² Отчеты о реализации государственных программ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга. URL: <http://cedipt.spb.ru/strategicheskoe-planirovanie/gosudarstvennye-programmy-sankt-peterburga/otcheti-o-realizacii-gp/> (дата обращения: 02.05.2017)

государственной программы. В данном случае причинами могут быть недостаточная проработка показателей, индикаторов государственных программ, отсутствие взаимосвязанности показателей и мероприятий, неграмотное определение приоритетных мероприятий программы, способствующих достижению установленных плановых значений показателей и др., что в свою очередь обусловлено недостаточным уровнем профессиональной компетенции государственных служащих и отсутствием у них необходимых навыков в сфере управления государственными программами.

Поскольку во главу угла государственной программы ставится намеченная цель, то с методологической точки зрения для разработки прогноза динамики целевых показателей необходимо прибегать к математическому прогнозированию, позволяющему решать обратные задачи. Как правило, на практике разработчики не обладают такими компетенциями, вследствие чего формирование прогноза изменения значений целевых показателей сводится к выявлению существующих трендов и их продлению на будущее, либо исходит из каких-либо других соображений разработчика [5, с. 98].

Решением указанных проблем может быть реализация комплекса мероприятий, направленных на дальнейшую проработку содержания государственных программ, в частности, обеспечение полного выполнения требований нормативно-правовой и методической базы, повышение квалификации государственных служащих в вопросах целеполагания, планирования и методологии и т. д.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день в нормативно-методологических документах Санкт-Петербурга, определяющих порядок разработки государственных программ, вообще отсутствуют требования о включении раздела, раскрывающего информацию о возможных рисках реализации программы с описанием системы реагирования на них. В то время, как раздел по управлению рисками в государственных программах должен стать одним из ключевых.

Целесообразно выделить следующие риски реализации государственной программы: организационные, правовые и экономические. Правовые и организационные риски связаны с несоответствием действующей нормативно-правовой базы и существующей организационной инфраструктуры задачам государственной программы, совершенствование или принятие нормативно-правовых актов, методологической базы, не регулирующих проблемы, возникшие в ходе реализации программы, задержкой формирования соответствующих организационных, правовых систем к сроку начала реализации мероприятий. Экономический риск связан с финансовым обеспечением государственной программы в неполном объеме и (или) не в срок [3]. Рассмотренные риски оказывают непосредственное влияние на достижение стратегических и тактических целей программы социально-экономического развития города и должны учитываться при формировании и реализации государственных программ.

Формирование данного раздела позволит провести оценку всех возможных вариантов реализации государственной программы, а также оказывать влияние на предотвращение и минимизацию отрицательного воздействия факторов, способных негативно повлиять на реализацию всей государственной программы.

Реализация государственных программ Санкт-Петербурга осуществляется посредством организационных и экономических методов регулирования.

Действующей нормативно-правовой базой по формированию и реализации государственных программ предусмотрено участие бизнеса и общества. Так проекты государственных программ Санкт-Петербурга выносятся на общественное обсуждение с участием всех заинтересованных лиц (граждан, экспертов, научных сообществ и др.). Активизация такого участия необходима как для достижения компромисса интересов всех субъектов хозяйственной деятельности, так и повышения качества государственных программ Санкт-Петербурга.

Для достижения целей и приоритетов социально-экономического развития, отмеченных в государственных программах Санкт-Петербурга, необходимо объединение всех существующих источников финансового обеспечения. Взаимодействие государства и бизнеса представляет взаимный стратегический интерес и выгоды, однако, развитие государственно-частного партнерства сдерживается административными барьерами, отсутствием высококвалифицированных кадров; слабо способствует финансированию стратегических социальных программ и инвестиционных проектов с привлечением частных инвестиций [1, с. 162].

Доля финансирования государственных программ Санкт-Петербурга за счет внебюджетных источников в 2015 году составила 35,5% общего объема расходов. Несмотря на это нормативно-правовая и методическая база не содержит требований об обязательном включении сведений о финансировании государственных программ за счет средств внебюджетных источников. Меры ответственности за недостоверно отраженные сведения о финансировании государственных программ из внебюджетных источников также не предусмотрены. [2, с. 70]

Вместе с тем, Методика оценки эффективности реализации государственных программ Санкт-Петербурга, утвержденная постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 25.12.2015 № 1186 (далее – Методика), направлена исключительно на оценку степени реализации мероприятий государственной программы, финансируемых за счет средств, предусмотренных законом Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга, и степени соответствия расходов за счет бюджетных средств запланированному уровню.

В соответствии с Методикой оценка эффективности реализации государственных программ Санкт-Петербурга осуществляется на основании следующих критериев:

- степень достижения установленных целевых показателей, индикаторов подпрограмм и отдельных мероприятий государственной программы;
- степень соответствия рассчитанному уровню расходов и эффективности использования средств бюджета города в ходе реализации государственной программы.

Данный подход к определению эффективности реализации государственных программ Санкт-Петербурга говорит о несовершенстве действующей системы оценки. В первую очередь это связано с тем, данная методика ориентирована на сравнении фактически полученных результатов запланированным значениям, где за плановые принимаются целевые и финансовые параметры, действующие на конец отчетного периода в соответствии с последней редакцией программы.

Во-вторых, действующая методика не позволяет ранжировать мероприятия и задачи программы по степени их важности в достижении конечной цели в целях повышения эффективности распределения бюджетных средств и, соответственно, осуществлять расчет эффективности реализации программы, исходя из степени выполнения наиболее общественно значимых (приоритетных) мероприятий.

Принцип эффективности использования бюджетных средств, предусмотренный бюджетным законодательством Российской Федерации, предполагает экономность и результативность использования бюджетных средств. Механизм реализации данного принципа не определен. В связи с чем целевая установка главного распорядителя бюджетных средств, являющегося исполнителем государственной программы, в рамках бюджетного законодательства направлена на сохранение баланса между достигнутыми результатами и затратами на их достижение. [4, с. 80]

При таком подходе появляется риск потери целостной взаимосвязанности отдельных мероприятий программы и вероятность несоблюдения важнейшего принципа программного финансирования бюджетных расходов – целеполагания. Так в случае сни-

жения расходов на государственную программу возникает риск недофинансирования первоочередных мероприятий, невыполнение которых станет причиной не только недостижения заложенных программой результатов, но и, как следствие, вообще может привести к нулевой эффективности реализации программы в целом.

Вместе с тем результативность управленческой деятельности измеряется степенью удовлетворения потребностей общества в ходе реализации проводимой политики. Показатели результативности управленческой деятельности определяются как степень достижения государственным органом в отчетном периоде поставленных целей или задач, направленных на решение общественных проблем. В связи с тем, что государственные программы в настоящее время являются ключевым механизмом, отражающим реализацию полномочий государственных органов по решению общественных проблем, то оценка их результативности в свою очередь характеризует результативность управленческой деятельности органов власти.

В связи с изложенным предлагается в рамках Методики оценки эффективности реализации государственных программ Санкт-Петербурга предусмотреть оценку деятельности ответственных исполнителей в части, касающейся управлением ходом реализации государственных программ. В качестве критериев эффективности ответственного исполнителя считается целесообразным предусмотреть: своевременное внесение изменений в государственную программу (в план реализации и детальный план-график); количество вносимых изменений; оценка объективности вносимых изменений (с точки зрения причин, повлекших такую необходимость, является ли это влиянием неконтролируемых внешних факторов или недочетов, допущенных на стадии разработки государственной программы); своевременное представление годового отчета; оценка качества проработки ответственными исполнителями предложений по дальнейшей реализации государственных программ.

Согласно Закону Санкт-Петербурга от 01.07.2015 № 396-75 «О стратегическом планировании в Санкт-Петербурге» государственные программы Санкт-Петербурга разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономического развития Санкт-Петербурга, определенными стратегией Санкт-Петербурга с учетом отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и стратегий социально-экономического развития макрорегионов.

Учитывая, что только в рамках качественной взаимосвязанности государственных программ и иных документов стратегического планирования возможен отбор наиболее приоритетных мероприятий государственных программ, способствующих достижению приоритетов государственной политики в условиях ограниченности бюджетных ресурсов, в процессе дальнейшего совершенствования критериев оценки эффективности реализации государственных программ предлагается ввести критерий, отражающий степень взаимосвязанности целевых показателей (индикаторов) государственных программ и иных документов стратегического планирования.

В настоящее время обеспечение надежности и объективности процедур проведения оценки эффективности государственных программ является одной из приоритетных задач. При этом следует отметить, что совершенствование системы оценки эффективности государственных программ требует внедрения новых методов оценки, которые, в свою очередь, предполагают использование и/или формирование новых источников данных.

Новые методы оценки эффективности государственных программ могут включать следующие:

- оценка корректности последовательности действий ответственного исполнителя при реализации государственной программы;
- оценка внешних факторов;

- оценка достаточности и своевременности финансирования;
- учет фактора времени (наступление эффекта может быть через некоторое время);
- сопоставление с результатами прошлых лет;
- оценка результативности (оценка степени достижения цели).³

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что проведенный анализ позволил выявить следующие основные проблемы функционирования механизма реализации государственных программ Санкт-Петербурга:

- несовершенство методологической базы по разработке, реализации и оценке эффективности реализации государственных программ [6];
- преимущественно распределительный принцип построения программ, основанный на внутренних источниках финансовых ресурсов; недостаточное использование внешних источников финансирования и возможностей государственно-частного партнерства [там же];
- недостаточный уровень профессиональной компетенции государственных служащих и отсутствие у них необходимых навыков в сфере управления государственными программами.
- В качестве основных решений обозначенных проблем предлагается:
- внести изменения в действующие документы, определяющие порядок разработки и реализации программ;
- провести работу по коренному пересмотру действующей методики оценки эффективности программ;
- обеспечить повышение квалификации государственных служащих по направлениям подготовки в области управления государственными программами;
- внедрить в практику использование методов программного проектирования;
- создать открытую коммуникационную платформу с участием всех заинтересованных лиц (граждан, экспертов, научных сообществ, и др.) [7, с. 51].

Проблемы обеспечения эффективности и надежности взаимодействия государственных и частных структур требуют отдельного рассмотрения.

В заключение следует отметить, что работа по совершенствованию механизма реализации государственных программ должна носить непрерывный характер.

Литература

1. *Козырев А.А., Дешко А.К.* Проблемы оценки эффективности управления системой взаимодействия государства и бизнеса в Санкт-Петербурге // Научные труды Северо-Западного института управления. 2011. Т. 2. № 1. С. 157–163.
2. *Пенчук А.В.* Механизмы достижения компромисса интересов общества, бизнеса и государства при формировании программного бюджета в современной экономической ситуации // Сборник статей участников VII Международного научного студенческого конгресса «Проект для России», 6–16 апреля 2016 года. С. 68–71
3. *Евстафьева Е.Ю.* Совершенствование методов разработки и оценки государственных программ субъектов Российской Федерации // Диссертация. 2014.

³ Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2015 года. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/media/files/cG6nOsmqRzygK01IjvjgXzFxuufA8VPl.pdf>

4. *Тархановский К.О.* Оценка эффективности бюджетных расходов на реализацию государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение её конкурентоспособности» // Сборник статей участников VII Международного научного студенческого конгресса «Проект для России», 6–16 апреля 2016 года. С. 79–85.
5. *Потороченко Н.А.* Некоторые аспекты применения программно-целевого метода планирования и управления социально-экономическим развитием // Власть. 2013. №10. С. 96–100.
6. *Шедько Ю.Н.* Программно-целевое управление в регионах России в условиях перехода к антропоцентрическому обществу // Электронный научно-экономический журнал «Стратегии бизнеса». 2014. № 5(7).
7. *Балашов А.И., Козырев А.А.* Форсайт как технология стратегического планирования // Управленческое консультирование. 2015. № 7. С. 45–56.