

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ: СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Переход к программно-целевому методу организации бюджетного процесса в России, внедрение которого активно началось с 2000-х гг., обозначил новые требования к таким инструментам бюджетного планирования, как целевые программы. Однако в настоящее время качество региональных и муниципальных программ остается на низком уровне. В данной работе выделены основные проблемы применения инструментов программно-целевого планирования и их низкого качества: отсутствие четкой системы документов стратегического планирования, несоблюдение требований законодательства к содержанию программ, формальный подход к их разработке и др. Сделан вывод о необходимости предварительной содержательной оценки целевых программ на этапе экспертизы на предмет соответствия их разделов требованиям нормативно-правовых актов и принципам программно-целевого подхода. Нами предложено выделять при оценке: первичный содержательный анализ, позволяющий устранить неточности в формулировках и оценить взаимосвязь таких элементов, как цели, задачи, показатели и мероприятия как основного «содержательного ядра» программы; структурно-содержательный анализ, предполагающий оценку всех разделов программы на предмет наличия, полноты и качества содержащейся в них информации. Это позволит значительно повысить качество целевых программ. В статье представлены основные требования и типичные ошибки в содержании целевых программ, выявленные по результатам первичного анализа, на примере программ Иркутской области.

Ключевые слова: программно-целевое управление; содержательный анализ; целевая программа; государственная программа; ведомственная целевая программа; долгосрочная целевая программа.

А. А. Anufrieva

PhD in Economics,

Baikal State University of Economics and Law

ISSUES OF INCREASING QUALITY OF SPECIAL-PURPOSE PROGRAMS: CONTENT ANALYSIS

Using management by objectives when organizing budgeting process in Russia, which started in the 2000s, has established new requirements to special-purpose programs as tools of budget planning. However, the quality of the regional and municipal special-purpose programs still remains low. This article points out key problems of using tools of planning by objectives, such as lack of a clear system of strategic planning documents, non-compliance of the programs' content with the legislation, formal approach to development of programs, etc. In this connection, the author underlines the necessity of preliminary assessment of programs' content at the checking stage aimed at verifying their sections' compliance to the requirements of legal acts and principles of management by objectives. To substantially increase the quality of special-purpose programs, it is suggested to include the following stages in the assessment: preliminary content analysis, which helps to eliminate incorrectness in wording and see the interconnection between purpose, tasks, indicators, and measures as key «content core» of the program, and analysis of the program's structure and content, which involves assessment of availability, completeness and quality of information in all sections of the program. Basing on the results of a primary analysis of special-purpose programs in Irkutsk region, the article also demonstrates basic requirements and typical errors in the contents of such programs.

Keywords: management by objectives; content analysis; special-purpose program; government program; departmental special-purpose program; long-term special-purpose program.

Одним из важнейших аспектов осуществляемой реформы государственного управления в России является внедрение программно-целевого метода управления бюджетом. Согласно государственной программе «Управление государственными финансами» до 2020 г. основным ожидаемым результатом должен стать перевод большей части расходов федерального бюджета на принципы программно-целевого планирования (с 2016 г. — не менее 90 %) ¹.

Несмотря на принятие ряда нормативно-правовых актов ², регламентирующих порядок разработки, реализации и оценки эффективности программ, практику распределения бюджетных расходов по программам, внесение необходимых поправок в Бюджетный кодекс РФ, остаются нерешенными фундаментальные вопросы применения инструментов программного подхода.

1. Программно-целевые инструменты, включающие программы социально-экономического развития, государственные программы, долгосрочные целевые программы и ведомственные целевые программы используются бессистемно, а требования законодательства к содержанию программ трактуются государственными и муниципальными служащими достаточно произвольно.

2. Формула программно-целевого метода «цель — задача — пути — средства», зачастую, вовсе не соблюдается. В действующей практике за выделенными бюджетными ассигнованиями и уже определенным набором мероприятий следует формулировка, а точнее сказать, «подгонка» целей и задач.

3. Декларируемая долгосрочность целевых программ на практике не превышает трехлетнего периода, кроме того, установленные в таких программах цели и мероприятия носят среднесрочный, а порой и краткосрочный характер.

4. Качество программ как стратегических документов не соответствует идеям целеориентированного управления. В программах присутствуют логические и смысловые ошибки, даются неточные формулировки целей, задач, мероприятий, отсутствует согласованность данных элементов. Все это затрудняет понимание сущности программы, а, главное, контроль за расходованием бюджетных средств со стороны общественности.

Если первые три проблемы могут быть решены постепенно путем формирования единого правового подхода к решению обозначенных вопросов, то разработка качественного по содержанию программного продукта — это как раз то, что уже сегодня под силу сделать государственным и муниципальным служащим.

В связи с этим нами предлагается ввести обязательную процедуру на этапе экспертизы целевых программ — содержательный анализ программ на соответствие разделов программы требованиям нормативно-правовых актов и основным принципам программно-целевого подхода:

– первичный содержательный анализ предполагает оценку формулировок, устранение неточностей и оценку взаимосвязи таких элементов, как цели, задачи, показатели и мероприятия — как основного «содержательного ядра» программы;

– структурно-содержательный анализ подразумевает оценку разделов программы на предмет их наличия, полноты и качества содержащейся в них информации.

В таблице представлены основные типичные ошибки в содержании программ Иркутской области, которые были выявлены по результатам первичного содержательного анализа.

¹ Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами» до 2020 г. : утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 293-р. — URL : http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/03/Upravlenie_gocudarstvennymi_finansami.pdf.

² Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 2 авг. 2010 г. № 588. — URL : <http://base.garant.ru/198991>.

Требования и типичные ошибки в содержании «ядра» программ

Основные требования к представлению (формулировке) элемента программы	Типичные ошибки на примере программ Иркутской области
Цель программы	
<p>Должна соответствовать ожидаемым результатам реализации программы и компетенции органов власти.</p> <p>Должна быть достижима за период реализации программы.</p> <p>Достижение цели должно проверяться с помощью системы показателей.</p> <p>Не допускаются нечеткие формулировки с неоднозначным толкованием.</p> <p>Не следует в формулировке цели использовать перечисление множества целей (задач).</p> <p>Не должна содержать специальных терминов, затрудняющих ее понимание лицами, не обладающими профессиональными знаниями.</p> <p>Не должна содержать описания путей и методов достижения самой себя.</p> <p>Не допускается подмена цели задачами, мероприятиями или функцией органов власти</p>	<p>1. «Обеспечение реализации мер по охране окружающей среды и сохранению здоровья населения Иркутской области для создания экологически безопасной и комфортной среды в местах проживания населения и обеспечения устойчивого развития общества»* — <i>цель включает перечисление множества целей, подменяется функцией, не в полной мере соответствует компетенции органа власти, не отражает конечного результата деятельности.</i></p> <p>2. «Обеспечение защиты прав и свобод граждан, внедрение в социальную практику установок толерантного сознания...»** — <i>цель подменяется функцией, невозможно определить показатели, характеризующие достижение цели</i></p>
Задачи программы	
<p>Задачи должны соответствовать цели программы.</p> <p>Задач должно быть достаточно для достижения цели.</p> <p>Задача должна объединять совокупность мероприятий программы.</p> <p>Не допускается подмена задачи целью, мероприятиями или функцией органов власти.</p> <p>Не должна содержать описания текущей деятельности органа власти.</p> <p>Срок решения задачи не может превышать срок достижения соответствующей цели</p>	<p>«Цель — обеспечение эффективной деятельности государственных учреждений сферы культуры, непосредственно работающих с детьми.</p> <p>Задачи:</p> <p>1. Улучшение технического и функционального состояния государственных учреждений сферы культуры, непосредственно работающих с детьми.</p> <p>2. Улучшение качества услуг государственных учреждений сферы культуры, непосредственно работающих с детьми, через улучшение материально-технической базы»*** — <i>задач не достаточно для достижения поставленной цели</i></p>
Целевые индикаторы (показатели) программы	
<p>Показатели должны соответствовать целям (задачам) программы, т. е. достижение цели и решение задачи должно проверяться системой показателей.</p> <p>Показатели должны характеризовать прогресс в достижении цели или решении задачи.</p> <p>Не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел.</p> <p>Определение показателя должно обеспечивать однозначное понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг.</p> <p>В число используемых показателей должны включаться показатели, характеризующие конечные общественно значимые результаты, непосредственные результаты и уровень удовлетворенности потребителей оказываемыми (финансируемыми) исполнителями государственных услугами (работами), их объемом и качеством</p>	<p>«Задачи:</p> <p>1. Улучшение технического и функционального состояния государственных учреждений сферы культуры, непосредственно работающих с детьми.</p> <p>2. Улучшение качества услуг учреждений сферы культуры, через улучшение материально-технической базы государственных учреждений культуры, непосредственно работающих с детьми.</p> <p>Показатели:</p> <p>1 Доля отремонтированных площадей в общем объеме площадей, требующих текущего ремонта, % .</p> <p>2. Доля объектов капитального ремонта, на которых произведен ремонт, в общем объеме объектов, требующих капитального ремонта, % .</p> <p>3. Количество детей, охваченных услугами госучреждений сферы культуры, непосредственно работающих с детьми, чел.»*** — <i>показатели не в полной мере отражают решение поставленных задач</i></p>
Мероприятия программы	
<p>Набор основных мероприятий должен быть необходимым и достаточным для достижения целей и решения задач.</p> <p>На решение одной задачи может быть направлено несколько основных мероприятий.</p> <p>Не допускается дублирование мероприятий для решения разных задач.</p> <p>Формулировка мероприятия должна быть конкретной и ясна.</p> <p>Не допускается подмена мероприятия текущей деятельностью органа власти</p>	<p>«Задача 2. Разработка и реализация системы мер раннего учета и предупреждения межнациональных конфликтов.</p> <p>Мероприятие:</p> <p>– проведение мониторинга, диагностики и прогнозирования социально-политической ситуации в регионе»** — <i>текущая работа органа, которая не должна входить в мероприятия целевой программы</i></p>

* ДЦП Иркутской области «Защита окружающей среды на 2011–2015 гг.»

** ДЦП «Комплексные меры профилактики экстремистских проявлений на 2012–2015 годы»

*** ВЦП «Поддержка государственных учреждений сферы культуры Иркутской области, непосредственно работающих с детьми, на 2013–2015 годы»

В настоящее время в Иркутской области более 70 % программ по своему содержанию не соответствует обозначенным требованиям¹, а ведь в регионе активно внедряется система целеполагания, в которой долгосрочные и ведомственные программы будут использованы как инструментарий, позволяющий повысить эффективность управления за счет прозрачности и оптимизации деятельности органов власти².

Однако проблема повышения качества целевых программ как основных документов бюджетного планирования не будет решена, если законодательно не закрепить индивидуальную ответственность государственных и муниципальных служащих, участвующих в разработке программ, за результаты своей деятельности. Критерий качества программных продуктов должен служить одной из главных оценок деятельности региональных управленческих структур.

Информация об авторе

Ануфриева Алена Александровна — кандидат экономических наук, старший преподаватель, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: alena-a2002@mail.ru.

Author

Anufrieva Alena Aleksandrovna — PhD in Economics, Senior Instructor, Dep-t of Economics and Public Administration, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin st., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: alena-a2002@mail.ru.

¹ По данным Министерства экономического развития Иркутской области в 2012 г. в регионе действовало 49 областных и 49 ведомственных программ. Более 17 % расходов областного бюджета были распределены через механизм программно-целевого планирования, тогда как в 2011 г. этот показатель составлял 9,4 %. Фактическое финансирование по сравнению с 2011 г. увеличилось в 2 раза и составило 31 млрд р.

² Правила построения системы целеполагания Иркутской области, планирования деятельности органов государственной власти Иркутской области : утв. распоряжением первого заместителя Председателя Правительства Иркутской области от 22 февр. 2013 г. № 47-рзп. — URL : <http://www.irkobl.ru/sites/economy/socio-economic/goal-system>.