

Проблемы повышения эффективности государственных программ и национальных проектов на примере сферы здравоохранения

Шалимов М. Б.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; mshalimov-19-01@edu.ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются вопросы эффективности реализации государственных программ и национальных проектов. Рассматриваются требования к разработке и реализации программ и проектов, структура и изменение объемов финансирования. Проведен анализ результатов и выявлены проблемы реализации программ и проектов. Рассмотрены особенности реализации государственных программ и национальных проектов в сфере здравоохранения. Проведены сопоставления целей государственной политики и корректив работы органов власти в сфере здравоохранения. Разработаны предложения по повышению эффективности финансирования государственных программ и национальных проектов.

Ключевые слова: программа, проект, план, стратегия, стратегическое планирование, целеполагание, здравоохранение, финансирование, эффективность

Для цитирования: *Шалимов М. Б.* Проблемы повышения эффективности государственных программ и национальных проектов на примере сферы здравоохранения // Управленческое консультирование. 2023. № 4. С. 108–120.

Problems of Improving the Efficiency of State Programs and National Projects on the Example of the Health Sector

Mikhail B. Shalimov

Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (North-Western Institute of Management RANEPa), St. Petersburg, Russian Federation; mshalimov-19-01@edu.ranepa.ru

ABSTRACT

The article deals with the issues of the effectiveness of the implementation of state programs and national projects. The requirements for the development and implementation of programs and projects, the structure and changes in the amount of funding are considered. The analysis of the results was carried out and the problems of the implementation of programs and projects were identified. The features of the implementation of state programs and national projects in the field of healthcare are considered. Comparisons were made of the goals of state policy and adjustments in the work of authorities in the field of healthcare. Proposals have been developed to improve the efficiency of financing state programs and national projects.

Keywords: program, project, plan, strategy, strategic planning, goal setting, healthcare, financing, efficiency

For citation: *Shalimov M. B.* Problems of improving the efficiency of state programs and national projects on the example of the health sector // Administrative consulting. 2023. N 4. P. 108–120.

Введение

Вопросы реализации государственных программ в настоящее время являются ключевыми как при оценке эффективности расходования бюджетных средств, так и качества государственного управления. В настоящее время реализуется более 46 федеральных государственных программ, на их долю приходится 70% бюджетных расходов. Эти расходы привязаны к соответствующим показателям, которые призваны оценить эффективность бюджетного финансирования. Государственные программы объединены по пяти направлениям:

- 1) инновационное развитие и модернизация экономики;
- 2) новое качество жизни;
- 3) эффективное государство;
- 4) сбалансированное региональное развитие;
- 5) обеспечение национальной безопасности¹.

По итогам 2021 г. на специализированном сайте, посвященном государственным программам, приведена статистика финансирования социально значимых мероприятий по источникам финансирования государственных программ по разделам «Новое качество жизни», «Инновационное развитие и модернизация экономики»².

Так, на государственные программы по направлению «Новое качество жизни» без учета данных ограниченного доступа было потрачено 4 006 516,11 млн руб. В том числе средств федерального бюджета — 1 413 087,35 млн руб., консолидированных бюджетов — 119 146,13 млн руб. и средств, полученных из внебюджетных источников — 2 474 282, 63 млн руб.

При анализе источников финансирования, оценке эффективности использования бюджетных средств ключевым параметром выступает объем средств, который был привлечен из внебюджетных источников. В целом, в рамках данного направления доля внебюджетных источников значительна и составляет 61,76%. По основным государственным программам данного направления они составили следующие суммы: «Развитие здравоохранения» — 2 383 708,71 млн руб.; «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» — 46 931,36 млн руб.; «Развитие образования» — 43 642,56 млн руб.

На государственные программы по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» без учета данных ограниченного доступа было потрачено 2 740 747,06 млн руб.

В том числе средств федерального бюджета — 1 329 503,48 млн руб., консолидированных бюджетов — 217 203,01 млн руб. и средств, полученных из внебюджетных источников — 1 194 040,57 млн руб. В рамках данного направления доля внебюджетных источников значительна и составляет 43,57%. По основным государственным программам данного направления они составили следующие суммы: «Развитие транспортной системы» — 712 877,14 млн руб.; «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» — 446 228,66 млн руб.; «Комплексное развитие сельских территорий» — 34 934,77 млн руб. Приведенные цифры свидетельствуют о существенном вкладе внебюджетных источников в финансирование государственных программ.

Бюджет нельзя рассматривать как неиссякаемый источник одновременного решения всех государственных вопросов. Так или иначе перед государственной по-

¹ Портал Госпрограмм РФ. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/home> (дата обращения: 15.11.2022).

² Финансирование социально значимых мероприятий по источникам финансирования. Портал Госпрограмм РФ. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: https://programs.gov.ru/Portal/analytics/financing_socially_actions?year=2021&scope=ba3f6cdc-debd-4797-b163-ee2248bab647 (дата обращения: 15.11.2022).

литикой встают задачи, которые требуют безотлагательного вмешательства и оперативных решений. Пересмотр общей конструкции государственных программ под решение актуальных задач может сломать общую логику стратегического планирования. В Российской Федерации с 2006 по 2018 г. был апробирован инструментарий Приоритетных Национальных проектов, посвященных проблемам в сфере здравоохранения, образования, развития жилищной сферы и агропромышленного комплекса. Этот опыт был признан успешным. Решение социально значимых задач является приоритетным направлением реализации национальных проектов. Особый статус национальных проектов определен тем, что именно этот инструмент должен стать основным для достижения национальных целей, установленных в Указе Президента от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»¹.

О социальной ориентированности национальных проектов свидетельствует их состав, содержание и структура распределения средств между национальными проектами различной направленности (табл. 1).

Национальные проекты изначально задумывались в том числе и в качестве инструмента вовлечения внебюджетных источников финансирования в решение актуальных проблем социально-экономического развития (табл. 2).

Таблица 1

Структура финансирования национальных проектов в 2021 г., в %
Table 1. Financing structure of national projects in 2021, %

Национальные проекты	Структура финансирования, %
Здравоохранение	10,8
Образование	8,3
Демография	33,0
Культура	1,0
Безопасные и качественные автомобильные дороги	5,2
Жилье и городская среда	4,0
Экология	5,1
Наука	2,2
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	2,5
Цифровая экономика	6,8
Производительность труда и поддержка занятости	0,2
Международная кооперация и экспорт	4,3
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	16,6

Источник: Об основных параметрах проекта Федерального бюджета на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов (информационно-аналитический материал). Аналитическое управление Правительства Российской Федерации. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/media/files/A6FJ6EABY8wFLg77w0MKnJphJdPCWVAW.pdf> (дата обращения: 15.11.2022).

¹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474.

Общие сведения о финансовом обеспечении национальных проектов

Table 2. Overview of financial support for national projects

Источник финансирования	Годы						Всего
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
ВСЕГО по национальным проектам	2541,7	4295,9	4475,3	5377,1	5144,0	4887,1	26 736,7
Федеральный бюджет	1601,8	2172,7	2468,6	2980,9	2521,6	2290,6	14 036,2
Бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ	411,5	453,1	485,9	456,3	464,1	432,4	2703,3
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	1213,0	1473,3	1361,0	1501,3	1441,7	1513,3	8503,6
Внебюджетные источники	220,6	1574,9	1564,5	1818,8	1674,5	1541,5	8394,8
Доля внебюджетных источников в общем объеме национальных проектов	8,68	36,66	34,96	33,82	32,55	31,54	31,4

Источник: Особенности реализации национальных проектов (презентация). Министерство финансов Российской Федерации. Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://minfin.ru/common/upload/library/2020/07/main/4.pdf> (дата обращения: 15.11.2022).

Проведенные реформы по внедрению методологии бюджетирования, ориентированного на результат, позволяют в настоящее время формировать большую часть расходов бюджета, опираясь на государственные программы и национальные проекты. Однако пока нельзя утверждать, что программно-целевой метод планирования, который используется в государственных программах и национальных проектах в решении актуальных проблем социально-экономического развития, стал определяющим при составлении бюджета.

Материалы и методы

Изменения текущих параметров финансирования мероприятий, программ и проектов не в полной мере отражают актуальность проблем, которые стоят сейчас перед российским обществом и препятствуют поступательному развитию народного хозяйства.

Одной из наиболее актуальных проблем настоящего времени является высокий уровень угрозы для национальной экономики и стратегической безопасности последствий пандемии COVID-19. Очевидно, что в этих условиях необходимо предусмотреть ресурсы и проведение мероприятий по направлению здравоохранение. Так, запланировано сокращение выделяемых средств на национальный проект «Здравоохранение» в части развития системы оказания первичной медико-санитарной помощи. В частности, объем предусмотренных ресурсов в 2021 г. составил 48,0% к уровню 2020 г. И в дальнейшем к 2023 г. объем расходов не планируется увеличивать.

Да, проект был подготовлен до начала эпидемии. Но с учетом значения первичной медико-санитарной помощи в решении получивших столь высокую актуальность

задач данное направление необходимо усиливать и делать это уже на стадии планирования бюджета, а не в пожарном порядке в течение года. Нельзя не отметить неудовлетворительное состояние качества управления. Национальным проектом названы 15 целевых показателей. Так вот, по итогам 2019 г. шесть из них выполнены не были, хотя исполнение расходов находилось на уровне 96,4%.

В настоящее время приобрели особое значение достижения российских ученых. Последствия пандемии требуют скорейшей разработки и внедрения инновационных решений. Это касается не только борьбы с COVID-19, но и последствиями выживания Российской Федерации с мировых рынков, применением дискриминационных мер и ограничениями к доступу современных технологий. Финансирование проекта «Наука» обеспечивалось в 2020 г. на уровне 2,2% от общего объема расходов бюджета на национальные проекты. К 2023 г. предполагается увеличение этих расходов в два раза. Учитывая масштабы стоящих перед отраслью задач, рост расходов на этот проект не сможет повлиять на ситуацию в сфере науки.

На этом фоне довольно интересным образом сложилась ситуация вокруг Государственной программы «Цифровая экономика». К началу 2020 г. были достигнуты лишь 36 целевых значений из 64 поставленных задач. Столь низкие результаты объяснялись неудовлетворительным исполнением бюджета. Как показала проверка Счетной палаты, в результате многочисленных корректив документации программы, изменений распределения бюджета между задачами кассовое исполнение в 2019 г. составило по этой программе лишь 73,3%¹.

Сфера информационных технологий также получила особое значение в последние годы вместе с внедрением дистанционных форм и соблюдением требований по самоизоляции. Перераспределение ресурсов в рамках программы стало следствием возросшего внимания к проблемам информационной безопасности. На данное направление в 2023 г. будет выделено 835,1% к тем объемам, которые были запланированы изначально. Причем предполагается общее сокращение объемов финансирования по другим направлениям программы на 18,7%. Следует отметить, что кассовое исполнение по проекту «Информационная безопасность» в 2019 г. составила всего 39,8% — это наихудшие показатели по всем направлениям данной программы. Важные изменения ожидает проект «Цифровое государственное управление». Расходы на его финансирование к 2023 г. вырастут в три раза в сопоставлении с показателями 2020 г. Столь неудовлетворительные результаты являются следствием ошибок на стадии подготовки программы, отсутствием должных работ по прогнозированию рисков и недостаточным вниманием к проработке возможных вариантов реализации [5].

Несовершенство действующих государственных программ и постоянно вносимые в них коррективы могут получить только одно объяснение — недостаточной теоретико-методологической обоснованностью. Стремление охватить все сферы народного хозяйства государственными программами продиктовано применением методологии бюджетирования, ориентированного на результаты. Однако реальное применение этих методов как раз и дезориентирует действие программных документов.

Так, Государственная программа «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» была ориентирована на достижение целевого индикатора «Нефтегазовый дефицит». Вместо него и еще четырех индикаторов в 2019 г. был предложен индикатор «Первичный структурный дефицит Фе-

¹ Скобелев В., Балашова А., Старостина Ю. Счетная палата объяснила плохое выполнение бюджета «Цифровой экономики» // РБК. 27.07.2020 [Электронный ресурс]. URL://https://www.rbc.ru/technology_and_media/27/07/2020/5f1c0f2a9a7947d98ca023d5 (дата обращения: 15.11.2022).

дерального бюджета в процентах к ВВП». Однако «Ненефтегазовый дефицит» вновь фигурирует в бюджете 2021 г. Такие изменения не могут не повлиять на качество управления программами. Они вызваны отсутствием общего стратегического видения развития народного хозяйства, принципиально важных ориентиров развития. Эти методологические ориентиры должны быть изложены в соответствующих документах, среди которых центральное место должна занять Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. Разработка этого документа предусматривается законодательством о стратегическом планировании, однако она так и не была утверждена, хотя требования по ее подготовке были установлены еще в 2014 г. В некоторой степени эти функции выполняет Указ Президента от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»¹. Но полноценным образом данный документ не может заменить Стратегию социально-экономического развития страны, так как он сосредоточен в большей степени на решении актуальных текущих вопросов, а не стратегических задач.

В силу вышеизложенного целевые индикаторы государственных программ в настоящее время не могут обеспечить системного описания общего хода государственной социально-экономической политики. Достижение целевых ориентиров должно обеспечиваться при любом варианте развития ситуации в экономике, предусматривать разработку не только оптимальных сценариев, но и негативных вариантов социально-экономического развития.

Изменения вносятся не только по установлению целевых ориентиров, но и по объемам финансирования программ. В целом финансирование государственных программ к 2023 г. будет существенно оптимизировано. Так, в этот период планируется существенно сократить объем выделяемых средств на программу «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». В целом они сократятся на 43,4% в сопоставлении с объемами финансирования в 2020 г. Вместе с тем объемы финансирования подпрограммы «Управление государственным долгом...» увеличатся в эти же сроки в 1,7 раз. За период до 2023 г. на эту подпрограмму будет дополнительно выделено около 1,5 трлн руб.

В настоящее время значительное внимание уделяется реализации национальных проектов. Их подготовка и пристальное внимание к ним связано с положениями, изложенными в упомянутом Указе Президента от 21.07.2020 г. № 474. Однако практическая реализация такого подхода приводит к разрыву и отсутствию системной взаимосвязи государственных программ и национальных проектов. Эти инструменты реализуют на практике одинаковые механизмы бюджетирования, ориентированного на результат с одним лишь только отличием — реализация долгосрочных целей в рамках государственных программ и достижение целей в краткосрочной перспективе в рамках национальных проектов.

Развитию человеческого потенциала, используя национальные проекты, в настоящее время уделяется первоочередное внимание. В первую очередь это проекты: «Здравоохранение», «Демография» и «Образование». Хотя и планируется с течением времени на соответствующие мероприятия с существенным увеличением к 2023 г. Необходимо отметить отличие в Федеральном бюджете по финансированию национальных проектов от показателей, установленных паспортами. По всем национальным проектам так называемого социального блока к 2023 г. предполагается увеличение более чем на 50%. Наибольшее увеличение планируется по проекту «Демография» — более чем на 80% и «Образование» до 55%. Отсутствие столь же существенного увеличения по проекту «Здравоохранение» вызвано тем,

¹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474.

что многие мероприятия по данному направлению деятельности реализуются с применением других механизмов.

Применительно к проекту «Демография» следует отметить, что он сориентирован на достижение целей, которые, как показывают наблюдения последних лет, не могут быть достигнуты в установленные сроки. Паспортом проекта устанавливаются ориентиры естественного роста численности населения: к 2024 г. — 78 лет, а к 2030 г. — 80 лет. Однако уже к 2020 г. стало ясно, что достичь этих результатов не получится. У специалистов из академического круга вызывают недоумение те обоснования, которые были взяты за основу при подготовке этого национального проекта [3].

Безусловно, надо продолжать работу по предотвращению негативных демографических тенденций. За время пандемии Российская Федерация отметилась существенной естественной убылью населения, смертность в России оказалась заметно выше, чем в зарубежных странах. Это связано с последствиями COVID-19 и тем, что в контингенты детородного возраста вступило население, рожденное в 90-е годы, когда в стране наблюдалось наиболее существенное сокращение численности населения. Но в то же время, разрабатывать национальные проекты, нацеленные на достижение недостижимых показателей, не является правильным решением¹.

Как показал опыт предшествующих лет наиболее эффективными мерами предотвращения негативных тенденций демографического развития являются меры адресной поддержки. И в этом отношении меры, которые могут принести наибольший эффект, будет правильным реализовывать через механизмы национальных проектов. Корректировать суммы с поправками на количество получателей является ошибочным решением. Напротив, все те средства, которые были запланированы по изначальной редакции соответствующих законов о Федеральном бюджете, должны найти своих получателей. В сложившейся ситуации при угрозе существенного сокращения численности населения следует увеличить нормативы адресной помощи, а не экономить ресурсы. Следует отметить заметное снижение объемов финансирования по проектам «Укрепление общественного здоровья», а также «Спорт — норма жизни». Сокращения коснулись и проектов, связанных с контактными формами общения. К числу таковых относится проект, связанный с содействием занятости населения за счет развития дошкольного образования детей. Объемы финансирования на ближайшие годы будут существенно сокращены.

Национальный проект «Здравоохранение» в существующих условиях вызывает наибольшее внимание. В период до 2023 г. по данному проекту предполагается, как уже отмечалось, некоторая стабилизация сумм финансирования. Однако внутри этого проекта происходит определенное перераспределение ресурсов. Остаются высокими объемы финансирования по программам, связанным с борьбой с сердечно-сосудистыми и онкологическими заболеваниями. Эти программы составят к 2023 г. 8,6% и 72,1% от общего объема средств, реализуемых по проекту «Здравоохранение». Однако общие суммы финансирования по этим направлениям деятельности сокращаются. Особое место занимает проект «Развитие экспорта медицинских услуг». Его доля в национальном проекте не высока, но объемы финансирования находятся на одном и том же уровне в течение всего периода до 2023 г. Совершенно иным образом обстоит дело с проектами «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами» и «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи». Здесь происходит наиболее существенное кратное сокращение.

¹ Власти спрогнозировали максимальное сокращение населения России за 14 лет // РБК. 01.09.2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/09/2020/5f4cca209a794742cc5d7b74> (дата обращения: 15.11.2022).

Изменения в объемах финансирования национальных проектов происходят в связи с новыми приоритетами, которые диктует текущее положение в экономике. Это проявилось в планах по проекту «Образование». В течение периода до 2023 г. предполагается увеличение объемов финансирования проекта на 40%. Наибольшая доля расходов предполагается по мероприятиям проекта «Современная школа». Второй проект, который занимает заметное место в данном национальном проекте, — это «Молодые профессионалы» Третий проект — «Социальная активность». Каждый из названных проектов предполагает устойчивое финансирование мероприятий, которое, вместе с тем постепенно снижается к 2023 г. Проходит пересмотр отношения к еще одному проекту — «Цифровая образовательная среда». Некогда он занимал третье место по объемам финансирования в национальном проекте «Образование». Но в настоящее время предполагается сокращение объемов на его финансирование. На этом фоне происходит усиление внимания к проекту «Экспорт образования». В целом затраты на национальный проект «Образование» пока остаются незначительными. Это позволяет сделать вывод об отсутствии планов в ближайшем будущем по проведению заметных преобразований в данной отрасли.

Результаты

Программный подход позволяет сопоставить затраты и результаты использования бюджетных средств. Цели, определяемые в программах, имеют социальное значение и поэтому не могут рассматриваться исключительно с позиций количественной оценки. Они предполагают достижение результатов, соответствующих потребностям населения. В результате достижения поставленных целей в обществе должна формироваться удовлетворенность деятельностью органов власти. Сказанное усложняет решение задач совершенствования системы финансирования государственных программ.

Проблематика оптимальности финансирования государственных программ безусловно затрагивает вопросы достижения искомых результатов при уменьшении расходов [7]. Но оптимальность обеспечивается на нескольких уровнях. Это и выбор общей стратегии развития экономики, и обеспечение безопасности, и рост благосостояния, и отсутствие системных неувязок в деятельности органов власти на стадии разработки программных документов, и качество работы исполнителей программных документов [1].

При решении технических вопросов разработки и реализации программ в России и за рубежом активно применяются методы экономико-математического моделирования [4; 6; 9 и др.]. Но даже при их применении исследования показывают, что качество достижения конечного результата во многом обеспечивается всем комплексом мероприятий планирования деятельности органов власти. Начиная с целеполагания, заканчивая отчетностью проведенных мероприятий [1; 8; 10 и др.].

Ежегодно Счетная палата осуществляет мониторинг государственных программ, публикует результаты проведенных экспертиз и качества работы органов власти. Среди наиболее часто встречающихся замечаний Счетной палаты можно назвать следующие:

- в государственных программах еще присутствуют формулировки целей программ, которые не располагают должной конкретностью, позволяют интерпретировать целевые ориентиры, допускают произвольно толковать результаты проведенных мероприятий;
- при оценке программ экспертиза Счетной палаты исходит из критериев необходимости и достаточности задействованных ресурсов для достижения целей, что оказывается не всегда возможным по причине отсутствия в программах различных сценариев развития событий в экономике и наполнении бюджетов;

- вольная интерпретация количества целевых показателей в государственных программах, которое затрудняет формирование адекватных представлений о результатах проведенных мероприятий;
- недостаточная системная взаимосвязка между государственными программами и, особенно, в последние годы между государственными программами и национальными проектами.

В нормативных документах указаны основные требования к разработке и порядка реализации государственных¹ и целевых программ². Современные исследователи [1; 2; 10 и др.] называют наиболее важные из них.

Во-первых, это определение цели программы, она должна быть максимально четко сформулирована и иметь четкие количественные параметры. Во-вторых, программа должна быть согласована с общими направлениями государственной политики, быть направлена на устранение реальных угроз. В-третьих, располагать логичной внутренней структурой, соответствовать профилю и компетенции органов власти, ответственных за реализацию отдельных подпрограмм. В-четвертых, каждое из направлений реализации программы должно быть обеспечено соответствующими показателями эффективности. В-пятых, каждый из государственных заказчиков должен нести ответственность за достижение соответствующего показателя — индикатора эффективности реализации подпрограмм. В-шестых, иметь систему стимулов для достижения исполнителями соответствующих мероприятий и достижения показателей эффективности.

В вопросах подготовки подпрограмм прослеживаются те же замечания по конкретизации целей, формализации целевых индикаторов и упорядочения внутренней структуры. Эта ситуация является следствием текущего этапа развития программно-целевого метода управления. Если взглянуть на положение дел в данной сфере с точки зрения логики развития событий, то можно прийти к следующим выводам.

В 2010–2014 гг. была проведена масштабная работа по преобразованию всей деятельности органов власти в сфере социального развития в программные документы, которые должны были соответствовать требованиям к разработке государственных программ. Имевшиеся к тому моменту и актуальные целевые программы включались в виде подпрограмм в государственные программы. На смену завершающим свою работу целевым программам приходили подпрограммы, включающиеся в государственные программы, была развернута подготовка национальных проектов.

В рамках этой масштабной работы произошло реформатирование всей работы органов власти в сфере социально-экономического развития на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления. Неизбежно при таких масштабах работы возникали неудачные, поспешные и неточные решения. Именно по причине ограниченности времени преобразований появились не конкретные по содержанию и не корректные по оформлению целевые индикаторы и показатели. Именно по причине несогласованности работы в рамках проектов и программ появлялись, по сути, дублирующие механизмы решения актуальных проблем и стра-

¹ Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (ред. от 14.05.2021).

² О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд»). Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 (ред. от 11.02.2021, с изм. от 24.05.2021).

тегических целей. Свою лепту внесли нарушения сроков разработки обосновывающих программы документов целеполагания.

Обсуждение и выводы

Недоработки государственных программ, которые были запущены в 2014 г., были заметны практически сразу после начала их работы. Особенно это касается обеспечения внутренней связанности целей (задач) и целевых показателей (индикаторов). Из числа рассмотренных выше примерах программ в этом отношении обращает внимание государственная программа «Развитие здравоохранения»¹, срок действия которой был рассчитан до 2020 г. Этой программой, утвержденной в 2014 г., в редакции 2017 г. были предусмотрены 1 цель, 13 задач и подпрограмм.

К 2016 г. по данной программе отклонения наблюдались по четырем целевым индикаторам и показателям. И установить причину этих отклонений оказалось практически невозможно. Очевидно, что достижение результатов программы реализуется мероприятиями, которые предусмотрены несколькими подпрограммами. Предложенные в государственной программе целевые индикаторы и показатели, а также значения ожидаемых результатов не имеют прямой очевидной связи с отдельными подпрограммами, а следовательно, и государственными заказчиками, т.е. органами власти, ответственными за осуществление мероприятий. Таким образом, не представляется возможным рассматривать Государственную программу «Развитие здравоохранения» от 15.04.2014 № 294 в качестве инструмента, который позволяет реализовывать на практике механизмы бюджетирования, ориентированного на результат.

Это послужило причиной разработки новой программы «Развитие здравоохранения» и утверждения новой ее редакции Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 № 1640². Однако и новая редакция программы не принесла достижения тех результатов, которые предусматривались предыдущей программой к 2020 г.

Так, в 2014 г. предполагалось, что к 2020 г. показатель смертности от всех причин в России будет составлять 11,4 случаев на 1000 чел. населения. По факту 2019 г. он составил 12,3 случаев (т.е. существенно не достиг запланированных значений) и вырос к 2020 г. до 14,6. Объяснить динамику 2019–2020 гг. последствиями пандемии отчасти можно, но значения 2019 г., на которых в России еще не оказал влияние COVID-19, свидетельствуют о невозможности достижения целевых значений к 2020 г. в условиях отсутствия пандемии. Такое же положение дел с показателями ожидаемой продолжительности жизни. Предполагалось, что она к 2020 г. возрастет до 75 лет. Но к 2019 г. значение этого показателя составляло 73,34 года, а в 2020 — 71,54 года.

Нельзя сказать, что все показатели и результаты работы по всем направлениям Государственной программы «Развитие здравоохранения» были провалены. Так, по направлению деятельности, связанному с решением задачи повышения эффективности службы родовспоможения и детства, в рамках подпрограммы «Охрана здоровья матери и ребенка» достигнуты положительные результаты. Об этом свидетельствует значение показателя младенческой смертности. Если в 2014 г. планировалось достичь к 2020 г. 5,2 случаев на 1000 родившихся живыми детей, то фактически удалось снизить этот показатель к 2020 г. до 4,5 случаев. Причины

¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения». Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 294 (ред. от 12.08.2017).

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения». Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1640 (ред. от 24.12.2021).

успешной работы по данному направлению деятельности заключаются в конкретности и точности показателей, которые характеризуют ее результаты. Это — в первую очередь результаты работы по созданию перинатальных центров, а также прочей деятельности, которая связана с материнством и детством.

Во многом результаты Государственной программы «Развитие здравоохранения», достигнутые к 2020 г., обусловлены и тем, что ее новая редакция от 26 декабря 2017 г. не ответила на вопросы, которые возникли по результатам программы от 15 апреля 2014 г. Обращает на себя внимание то количество корректив, которые вносились в новую программу. Постановление Правительства о ее утверждении корректировалось 14 раз, и последняя довольно сильно обновленная ее редакция датируется 24 декабря 2021 г., постановление № 2462.

Цели программы определяются в контексте утвержденной Президентом «Стратегии национальной безопасности», а также содержанием указов Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»¹.

В соответствии с положениями Стратегии национальной безопасности цели программы определяются в контексте государственной политики в сфере сбережения народа России и развития человеческого потенциала и заключаются в обеспечении устойчивого естественного роста численности и повышения качества жизни населения, а также укрепления здоровья граждан. Задачи программы, исходя из этих целей, определяются в увеличении ожидаемой продолжительности жизни, снижении смертности и уровня инвалидизации населения, осуществлении профилактики профессиональных заболеваний, повышении качества и доступности медицинской помощи, включая вакцинацию, и лекарственное обеспечение, обеспечении устойчивости системы здравоохранения, ее адаптации к новым вызовам и угрозам, в том числе связанным с распространением инфекционных заболеваний, создании резервов лекарственных препаратов и медицинских изделий, повышении мотивации граждан к ведению здорового образа жизни, занятию физической культурой и спортом, обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения, развитии системы социально-гигиенического мониторинга.

В контексте Указа «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» цель программы заключается в сохранении населения, здоровья и благополучия людей. В контексте же содержания Указа «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» цели, включенные в единый план деятельности Правительства, сформулированы три цели, достижение которых планируется к 2030 г., которые и определяют текущее содержание Государственной программы «Развитие здравоохранения»: снижение смертности населения от всех причин (11,5 случаев на 1000 человек населения); повышение ожидаемой продолжительности жизни (78 лет); удовлетворенность доступностью медицинской помощи (в %).

Представленные цели государственной политики в сфере здравоохранения должны быть отражены в обновленной редакции Стратегии развития здравоохранения². Текущая ее редакция рассчитана на период до 2025 г. и была утверждена 6 июня 2019 г., но с учетом содержания упомянутых выше Указов она требует уточнения

¹ Стратегия национальной безопасности, Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400; О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204; О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474.

² О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года. Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № 254.

и пролонгации минимум до 2030 г. В тексте самой программы столь широкое рассмотрение целей дезориентирует организацию работы, ориентированную на стратегическую перспективу. По сути, резюме этих упоминаний различных Указов Президента сводится в определении трех целей, включенных в действующий Единый план деятельности Правительства¹.

Задачи, которые определены в Государственной программе «Развитие здравоохранения» от 26 декабря 2017 г., сгруппированы в контекстах обеспечения национальной безопасности и государственного управления, национальными целями до 2030 г., а также реализации отдельных положений региональной политики для поддержки отдельных субъектов Российской Федерации. Непосредственно мероприятия, которые должны реализовываться для решения задач и достижения целей, в Государственной программе 2017 г. не указываются.

Единый план деятельности Правительства позволяет комплексно рассматривать мероприятия Государственной программы «Развитие здравоохранения» и национального проекта «Здравоохранение»². Но следует четко определить разделение функционала государственной программы и национального проекта. Корректно и соответствует существующим традициям разделение вопросов между этими двумя инструментами по следующему принципу. Программы «несут ответственность» за реализацию стратегических целей и задач, формирование общественных институтов и являющиеся продолжением стратегий развития соответствующих сфер экономики. Проекты посвящены решению срочных вопросов, наиболее актуальных проблем, требующих срочного решения.

Учитывая выявленные в ходе исследования недостатки применения программных методов управления, сформулируем предложения по повышению эффективности финансирования государственных программ и национальных проектов:

- 1) переработка существующих госпрограмм и подпрограмм с целью придания им большей конкретики;
- 2) формирование четкой иерархической структуры госпрограмм с логической увязкой целей, задач и показателей;
- 3) разработка более жестких принципов и критериев оценки эффективности госпрограмм и подпрограмм на этапе контроля;
- 4) распространение практики внезапных выездных проверок на предмет обоснованности заявляемых отчетных значений целевых показателей и отсутствия фальсификаций в соответствующей отчетности;
- 5) предупреждение формального подхода к реализации госпрограмм и подпрограмм;
- 6) развитие практики конкурсных процедур на реализацию различных проектов в рамках госпрограмм, важным условием которых является предоставление в соответствующие государственные органы плана, обеспечивающего реализацию принципа оптимальности.

Литература

1. Афанасьев М. П., Алехин Б. И., Кравченко А. И., Крадинов П. Г. Программный бюджет: цели, классификация и принципы построения // Финансовый журнал. 2010. № 3. С. 5–18.
2. Афанасьев М. П., Шаш Н. Н. Инструментарий оценки эффективности бюджетных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 48–69.

¹ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765-р).

² Паспорт национального проекта «Здравоохранение» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16).

3. *Дайджест* мониторинга национальных целей. Июль. 2020 г. М. : Счетная палата Российской Федерации. 46 с.
4. Данциг Дж. Линейное программирование: его применение и обобщения / под общ. ред. Н.Н. Воробьева. М. : Прогресс, 1966. 600 с.
5. Елсуков М. Ю. О перспективах стратегического планирования социально-экономического развития России // Научные труды Северо-Западного института управления РАНХиГС. 2022. Т. 13. № 3 (55). С. 38–49.
6. Канторович Л. В. Экономический расчет наилучшего использования ресурсов. М. : Издательство АН СССР, 1959. 344 с.
7. Капырин Д. А. Зарубежный опыт программно-целевого бюджетирования и его применение // Финансовая экономика. 2013. № 3–4. С. 45–58.
8. Мастеров А. И. Совершенствование государственных программ как условие повышения эффективности программно-целевого бюджетирования в России // Экономика и управление. 2016. № 5. С. 99–104.
9. Новожилов В. В. Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании. М. : Наука, 1972. 432 с.
10. Современные подходы к оценке эффективности реализации проектов и программ региона с позиции развития человеческого капитала: монография / О. Б. Доржиева, М. П. Сарунова, В. К. Муканова и др. Элиста : Изд-во Калмыцкого ун-та, 2021. 187 с.

Об авторе:

Шалимов Михаил Борисович, аспирант кафедры экономики Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), mshalimov-19-01@edu.ranepa.ru

References

1. Afanasiev M. P., Alekhin B. I., Kravchenko A. I., Kradinov P. G. Program budget: goals, classification and principles of construction // Financial magazine [Finansovyi zhurnal]. 2010. N 3. P. 5–18 (in Rus).
2. Afanasiev M. P., Shash N. N. Tools for assessing the effectiveness of budget programs // Issues of state and municipal management [Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. 2013. N 3. P. 48–69 (in Rus).
3. Digest of monitoring national targets. July. 2020. M. : Accounts Chamber of the Russian Federation. 46 p. (in Rus).
4. Dantzig J. Linear programming: its application and generalizations / gen. ed. N. N. Vorobieva. M. : Progress, 1966. 600 p. (in Rus)
5. Elsuikov M. Yu. On the prospects for strategic planning of the socio-economic development of Russia // Scientific works of the North-West Institute of Management of RANEPa [Nauchnye trudy Severo-Zapadnogo instituta upravleniya RANKhiGS]. 2022. Vol. 13. N 3 (55). P. 38–49 (in Rus).
6. Kantorovich L. V. Economic calculation of the best use of resources. M. : Publishing House of the Academy of Sciences of the USSR, 1959. 344 p. (in Rus).
7. Kapyrin D. A. Foreign experience of program-targeted budgeting and its application // Financial Economy [Finansovaya ekonomika]. 2013. N 3–4. P. 45–58 (in Rus).
8. Masterov A. I. Improving state programs as a condition for improving the efficiency of program-targeted budgeting in Russia // Economics and Management [Ekonomika i upravlenie]. 2016. N 5. P. 99–104 (in Rus).
9. Novozhilov V. V. Problems of measuring costs and results under optimal planning. M. : Nauka, 1972. 432 p. (in Rus).
10. Modern approaches to evaluating the effectiveness of the implementation of projects and programs in the region from the standpoint of human capital development: monograph / O. B. Dorzhieva, M. P. Sarunova, V. K. Mukanova et al. Elista : Kalmyk University Publishing House, 2021. 187 p. 187 p. (in Rus).

About the author:

Mikhail B. Shalimov, Postgraduate Student, Department of Economics of North-West Institute of Management, Branch of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), mshalimov-19-01@edu.ranepa.ru