

Проблемы формирования государственных программ

Запорожан Анатолий Яковлевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХ и ГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры макроэкономического регулирования
Доктор экономических наук, профессор
Rakov1960@rambler.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена рассмотрению проблематики формирования государственных программ. Государственная программа — это сложный плановый документ. Успех реализации программы закладывается формированием ее содержания. В статье на основе анализа ряда государственных программ рассматриваются позитивные и негативные моменты их содержания.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственная программа, подпрограммы, основные мероприятия; цель, задачи, целевые индикаторы и ожидаемые результаты реализации программы

Zaporozhan A. Ya.

Problems of State Programs Forming

Zaporozhan Anatoly Yakovlevich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of Macroeconomic Regulation
Doctor of Science (Economics), Professor
Rakov1960@rambler.ru

ABSTRACT

The article is devoted to consideration of a perspective of state programs forming. The state program is a difficult planned document. The success of a program implementation is pledged by forming of its content. In the article based on the analysis of a number of state programs the positive and negative moments of their content are considered.

KEYWORDS

State program, subprogrammes, main actions; the purpose, tasks, target indicators and the expected results of a program implementation

Государственная программа — это сложный плановый документ. При формировании государственной программы возникают объективные сложности выстраивания жесткой логической связи между ее иерархически расположенными уровнями. Из названия программы должна логически вытекать цель программы, конкретизируемая в задачах. Достижение цели и задач государственной программы обеспечивается за счет подпрограмм и основных мероприятий. Через целевые индикаторы и ожидаемые результаты можно планировать и отслеживать ход реализации программы. Отсутствие такой логической связи изначально снижает эффективность реализации государственной программы [2; 5].

Отправной точкой формирования программы является формулирование ее цели (целей). Некорректно поставленные цели могут «повести не в ту сторону». Можно выполнить все заявленные мероприятия, но не получить желаемого результата.

В государственных программах цели формулируются слишком широко, что их определяет скорее не как цели, а как направления:

- обеспечение высокого качества российского образования;
- обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг.

Цель должна быть одна, а в государственных программах их, как правило, несколько. В этом случае цели могут «разрывать программу» на части. Программа «Развитие образования на 2013–2020 годы» предусматривает две мало связанные между собой цели:

- обеспечение высокого качества российского образования;
- повышение эффективности реализации молодежной политики.

Цель программы должна вытекать из ее названия и выражать ее суть. А если название программы сформулировано не корректно? Некорректное название программы может изначально исказить ее содержание и соответственно исказить ее цель. Например, названием государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» обособливаются и тем самым противопоставляются друг другу «экономическое развитие» страны и становление в стране «инновационной экономики», что изначально не правильно. Во-первых, инновационная экономика формируется не обособленно от действующей экономики, а преобразует последнюю. Во-вторых, становление в стране инновационной экономики требует решения комплекса задач не только в экономической сфере, но и в сфере образования, науки и т. д. [4].

Некорректность названия программы негативно сказалась на формулировке ее целей, которые сформулированы следующим образом:

- создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса;
- повышение инновационной активности бизнеса;
- повышение эффективности государственного управления.

По поводу целей программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» можно выделить два момента:

- Цели программы развивают обособление двух ее частей — «экономическое развитие» и «инновационная экономика». Цель «Создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса» направлена на «экономическое развитие», а цель «Повышение инновационной активности бизнеса» — на «инновационную экономику».
- Цели программы лишь частично отражают ее содержание. Цель «Повышение инновационной активности бизнеса» является необходимым условием становления в России инновационной экономики, но не достаточным. Цель «Создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса» является необходимым условием экономического развития, но не достаточным. Цель «Повышение эффективности государственного управления» можно применить к другим государственным программам.

Цели программы конкретизируются в задачах. Например, задачи Государственной программы РФ «Развитие здравоохранения» четко вытекают из цели программы, носят конкретный характер и, тем самым, «заземляют», т. е. конкретизируют цель программы. Можно выделить такие задачи, как:

- обеспечение приоритета профилактики в сфере охраны здоровья;
- развитие и внедрение инновационных методов диагностики, профилактики и лечения, а также основ персонализированной медицины;
- повышение эффективности службы родовспоможения и детства.

В то же время задачи Государственной программы «Развитие образования на 2013–2020 годы» носят более широкий характер:

- формирование системы непрерывного образования;

- модернизация образовательных программ в системах дошкольного, общего и дополнительного образования детей;
- создание современной системы оценки качества образования.

Достижение цели программы обеспечивается за счет решения задач государственной программы. Сформулированные задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели.

Следует отметить неполноту задач Государственной программы «Развитие образования на 2013–2020 годы». В программе нет, а, на наш взгляд, должны быть такие задачи, как:

- повышение и качественное улучшение материальной базы образования;
- обеспечение системы образования высококвалифицированными и мотивированными кадрами.

В Программе «Экономическое развитие и инновационная экономика» к становлению в России инновационной экономики можно отнести только одну задачу — «формирование экономики знаний и высоких технологий», которая:

- носит размыто-абстрактный характер, т. е. для становления инновационной экономики надо формировать экономику знаний.
- никак не соотносится с целью программы — «Повышение инновационной активности бизнеса».

Достижение цели и задач государственной программы обеспечивается за счет подпрограмм. Цель подпрограммы должна быть направлена на решение одной или нескольких задач государственной программы и обеспечивает достижение, как минимум, одного ожидаемого результата реализации государственной программы.

На решение одной задачи государственной программы не может быть направлено более одной подпрограммы. Не допускается пересечение сфер реализации подпрограмм.

Эти положения четко соблюдаются в программе «Развитие здравоохранения на 2013–2020 годы», которая включает в себя 11 подпрограмм. При этом:

1. Четко отслеживается детализация программы по конкретным направлениям.
2. Подпрограммы носят конкретный характер.
3. Полное соответствие задач программы и подпрограмм, направленных на их решение. В программе 10 задач и 11 подпрограмм. При этом каждая подпрограмма направлена на решение одной задачи. Например, задача программы «Обеспечение приоритета профилактики в сфере охраны здоровья...» решается подпрограммой «Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни»; задача программы «Повышение эффективности службы родовспоможения и детства» решается подпрограммой «Охрана здоровья матери и ребенка».

И такое полное соответствие задач и направленных на их решение подпрограмм можно было бы продолжить. А название 11-й подпрограммы говорит само за себя — «Управление развитием отрасли»

Рассмотренные выше методические указания по составлению государственных программ не соблюдаются в государственной программе «Экономическое развитие и инновационная экономика», для достижения целей и задач которой предусмотрена реализация десяти подпрограмм (табл. 1).

Из табл. 1 по соотносению задач программы и подпрограмм можно сделать следующие выводы:

- все задачи и большинство подпрограмм (1, 3, 4, 5, 6, 8) носят аморфный характер, ибо выражают лишь благие пожелания — повышение эффективности, совершенствование управления, создание благоприятных условий;
- аморфность формулировок задач программы и подпрограмм делает их трудно различимыми;

**Соотношение задач и подпрограмм государственной программы
«Экономическое развитие и инновационная экономика»**

Задачи	Подпрограммы
1. Создание условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации	1. Формирование благоприятной инвестиционной среды
2. Создание благоприятной конкурентной среды	2. Развитие малого и среднего предпринимательства
3. Повышение предпринимательской активности и развитие малого и среднего предпринимательства	3. Создание благоприятных условий для развития рынка недвижимости
4. Устранение избыточного регулирования и неоправданного вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов	4. Совершенствование государственного и муниципального управления
5. Повышение доступности и качества государственных и муниципальных услуг	5. Стимулирование инноваций
6. Повышение эффективности функционирования естественных монополий	6. Повышение эффективности функционирования естественных монополий
7. Формирование экономики знаний и высоких технологий	7. Кадры для инновационной экономики
8. Совершенствование государственной политики и реализации государственных функций в сфере земельных отношений и оборота недвижимости, геодезии, картографии и инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации	8. Совершенствование системы государственного стратегического управления
9. Повышение качества государственного и муниципального управления	9. Формирование официальной статистической информации
10. Совершенствование сбора, обработки и предоставления статистической информации	10. Создание и развитие инновационного центра «Сколково»

- не наблюдается полного соответствия задач программы и подпрограмм, направленных на их решение. Например, задача № 7 «Формирование экономики знаний и высоких технологий» может быть решена за счет подпрограмм 5, 7, 10, в то время как на решение одной задачи государственной программы не может быть направлено более одной подпрограммы. В то же время подпрограмма 6 направлена на решение трех задач:
 - ♦ создание благоприятной конкурентной среды;
 - ♦ повышение эффективности функционирования естественных монополий и совершенствование системы государственного регулирования тарифов;
 - ♦ создание условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации.

Несоответствие задач и подпрограмм затрудняет реализацию и отслеживание реализации цели и задач программы.

Подпрограммы детализируются в основных мероприятиях, реализация которых способствует реализации подпрограмм, а через них — программ. Это можно отследить в качестве примера на «Подпрограмме 4 „Охрана здоровья матери и ребенка“» программы «Развитие здравоохранения»:

- *основное мероприятие 4.1* «Совершенствование службы родовспоможения»;
- *основное мероприятие 4.2* «Создание системы раннего выявления и коррекции нарушений развития ребенка»;
- *основное мероприятие 4.3* «Выхаживание детей с экстремально низкой массой тела»;
- *основное мероприятие 4.4* «Развитие специализированной медицинской помощи детям»;
- *основное мероприятие 4.5* «Совершенствование методов борьбы с вертикальной передачей ВИЧ от матери к плоду»;
- *основное мероприятие 4.6* «Профилактика аборт. Развитие центров медико-социальной поддержки беременных, оказавшихся в трудной жизненной ситуации». Нетрудно заметить четкость формулировки и нацеленность основных мероприятий на реализацию подпрограммы.

В качестве альтернативы проанализируем основные мероприятия подпрограмм других программ. В перечень основных мероприятий подпрограммы «Развитие профессионального образования» входят:

- *основное мероприятие 1.1* «Формирование государственного задания и реализация образовательных программ высшего образования с учетом выхода на эффективный контракт с научно-педагогическими работниками...»;
- *основное мероприятие 1.2* «Реализация образовательных программ среднего профессионального образования и профессионального обучения на основе государственного задания с учетом выхода на эффективный контракт с педагогическими работниками...»;
- *основное мероприятие 1.3* «Опережающее развитие непрерывного профессионального образования...»;
- *основное мероприятие 1.4* «Формирование современной структуры сети образовательных организаций профессионального образования...».

Выводы: основные мероприятия носят абстрактно-размытый характер. Отсюда непонятно, как оценивать их исполнение и как они будут способствовать реализации подпрограммы и соответственно программы

Аналогичная ситуация в соотношении подпрограмм и основных мероприятий государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика». Так, например, подпрограмма «Формирование благоприятной инвестиционной среды» включает в себя следующие основные мероприятия:

- *основное мероприятие 1.1* «Создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации»;
- *основное мероприятие 1.2* «Совершенствование корпоративного управления»;
- *основное мероприятие 1.3* «Развитие особых экономических зон»;
- *основное мероприятие 1.4* «Создание благоприятной конкурентной среды».

Выводы

1. Основное мероприятие 1.1 «Создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в экономику РФ» фактически повторяет название подпрограммы «Формирование благоприятной инвестиционной среды», в то время как наименования основных мероприятий не могут дублировать наименования подпрограммы.
2. Основные мероприятия носят абстрактно-размытый характер. Отсюда непонятно, как оценивать их исполнение и как они будут способствовать реализации подпрограммы и соответственно программы.

Целевые индикаторы и ожидаемые результаты реализации программы

Цели и задачи, подпрограммы и даже основные мероприятия могут носить и, как показал предыдущий анализ, нередко носят абстрактно-размытый характер. Их можно «заземлить» посредством индикаторов — качественных и количественных показателей, через измерение которых можно отслеживать реализацию достижения целей и задач государственной программы. Взаимосвязь целей (задач) и индикаторов составляет главную проблематику государственного программирования.

Сначала рассмотрим положительный пример.

Из табл. 2 видно, что целевые индикаторы программы имеют количественное выражение. А значит, числовые показатели этих индикаторов можно включать в планы исполнения программы по этапам ее реализации (по годам), и по их достижению или не достижению можно будет судить о реализации государственной программы. Это во-первых. Во-вторых, эти индикаторы четко направлены на достижение цели государственной программы «Развитие здравоохранения», ибо снижение смертности от разных причин, рост обеспеченности медицинским персоналом, рост продолжительности жизни граждан — это и есть конечная цель развития здравоохранения. В-третьих, эти показатели практически не имеют числовых ограничений. Например, смертность населения от различных причин будет всегда, по крайней мере, в исторически обозримый период времени. Поэтому, целью здравоохранения будет лишь уменьшение показателей смертности в течение времени.

В качестве положительного примера можно привести государственную программу «Социальная поддержка граждан», в которой, как это видно из табл. 3, наблюдается соответствие целей и индикаторов программы.

Примером другого рода могут служить целевые индикаторы и показатели программы «Развитие образования на 2013–2020 годы»:

1. Удельный вес численности населения в возрасте 5–18 лет, охваченного общим и профессиональным образованием, в общей численности населения в возрасте 5–18 лет, %.
2. Доступность дошкольного образования (отношение численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, получающих дошкольное образование в текущем году, к сумме численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, находящихся в очереди на получение в текущем году дошкольного образования), %.
3. Отношение среднего балла единого государственного экзамена (в расчете на 2 обязательных предмета) в 10% школ с лучшими результатами единого государственного экзамена к среднему баллу единого государственного экзамена (в расчете на 2 обязательных предмета) в 10% школ с худшими результатами единого государственного экзамена, %.
4. Удельный вес сектора высшего образования во внутренних затратах на исследования и разработки, %.
5. Удельный вес численности обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях, которым предоставлена возможность обучаться в соответствии с основными современными требованиями, в общей численности обучающихся государственных и муниципальных общеобразовательных организаций, %.
6. Удельный вес выпускников организаций профессионального образования последнего года выпуска, трудоустроившихся по полученной специальности, %.

Здесь можно выделить индикаторы 2 и 6, планирование по которым и достижение которых будет работать в направлении реализации программы. Правда, эти показатели, особенно второй, имеют числовые ограничения, когда дошкольным образованием будут охвачены все дети.

Таблица 2

**Целевые индикаторы и ожидаемые результаты реализации программы
«Развитие здравоохранения на 2013–2020 годы»**

Целевые индикаторы	Ожидаемые результаты
1. Смертность от всех причин (на 1000 населения), чел.	от 13,3 в 2012 г. до 11,4 в 2020 г.
2. Младенческая смертность (на 1000 родившихся живыми), чел.	от 8,6 в 2012 г. до 6,4 в 2020 г.
3. Смертность от болезней системы кровообращения (на 100 тыс. населения), чел.	снижение смертности до 622,4
4. Смертность от дорожно-транспортных происшествий (на 100 тыс. населения), чел.	снижение смертности до 10 случаев
5. Смертность от новообразований (в том числе от злокачественных) (на 100 тыс. населения), чел.	снижение смертности до 190 случаев
6. Смертность от туберкулеза (на 100 тыс. населения), чел.	снижение смертности до 11,2
7. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	До 74,3

Таблица 3

**Соотношение целей и целевых индикаторов государственной программы
«Социальная поддержка граждан»**

Цель программы	Целевой индикатор
Создание условий для роста благосостояния граждан — получателей мер социальной поддержки	Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в процентах к общей численности населения
Повышение доступности социального обслуживания населения.	Доля граждан, получивших социальные услуги в учреждениях социального обслуживания населения, в общем числе граждан, обратившихся за получением социальных услуг в учреждения социального обслуживания населения, %

В отношении показателя 3 непонятно, в каком направлении надо двигаться, т. е. что хорошо — когда это отношение растет (наблюдается дифференциация качества образования) или падает (что не обязательно будет говорить о выравнивании качества образования). По поводу показателя 4, во-первых, непонятно, какое отношение он имеет к цели программы, во-вторых, он может давать субъективную оценку, когда этот показатель будет расти за счет сокращения бюджетного финансирования науки. Показатель 5 абстрактно-размытый, и его трудно измерить. Показатель 1 имеет числовые ограничения и может быть достигнут в недалеком времени. Дело в том, что уже сейчас его цифровые показатели составляют 98%.

Размытость целевых индикаторов и показателей программы логически переходит в такие же размыто-неопределенные ожидаемые результаты реализации программы:

1. Улучшение результатов российских школьников по итогам международных сопоставительных исследований качества общего образования (PIRLS, TIMSS, PISA).
2. Повышение удовлетворенности населения качеством образовательных услуг.
3. Повышение эффективности использования бюджетных средств.

4. Повышение привлекательности педагогической профессии и уровня квалификации преподавательских кадров.
5. Обеспечение потребности экономики Российской Федерации в кадрах высокой квалификации; увеличение количества российских вузов, отмеченных в первой полутысяче в наиболее массово признаваемых рейтингах мировых университетов.
6. Создание условий для получения любым гражданином страны профессионального образования, повышения квалификации и переподготовки на протяжении всей жизни.
7. Формирование сети ведущих вузов страны.
8. Реализация гарантии получения дошкольного образования.
9. Отсутствие очереди на зачисление детей в возрасте от 3 до 7 лет в дошкольные образовательные организации.
11. Охват программами дополнительного образования не менее 75% детей в возрасте 5–18 лет.
12. Увеличение доли молодых людей, участвующих в деятельности молодежных общественных объединений от 17% в 2010 г. до 28% к 2020 г.
13. Повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного развития страны.

Из 13 показателей ожидаемых результатов реализации программы только три показателя (1, 5 и 9) конкретны и значимы. Но даже эти показатели не имеют цифровых значений, а значит, неизмеримы. Еще два показателя (11 и 12) измеримы. Однако насколько они значимы? Остальные показатели ожидаемых результатов реализации программы несут оттенок благих пожеланий — улучшить, повысить, обеспечить. А такой показатель, как «Повышение привлекательности педагогической профессии и уровня квалификации преподавательских кадров» (№ 4) вообще непонятно за счет чего может быть достигнут, ибо ни в целях, ни в задачах, ни в основных мероприятиях программы не говорится ни о повышении и качественном улучшении материальной базы образования; ни об обеспечении системы образования высоко квалифицированными кадрами; ни о материальном и моральном стимулировании преподавательского труда.

В государственной программе «Экономическое развитие и инновационная экономика» наблюдается еще большее несоответствие между целями (и задачами) программы с целевыми индикаторами (и ожидаемыми результатами) ее реализации.

Цели программы сформулированы следующим образом:

- создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса;
- повышение инновационной активности бизнеса;
- повышение эффективности государственного управления.

Целевые индикаторы и показатели программы

1. Позиция России в рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» (Doing Business), Место.
2. Доля организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций, %.
3. Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых на микро-, малых и средних предприятиях и у индивидуальных предпринимателей, в общей численности занятого населения, %.
4. Уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, %.

Ожидаемые результаты реализации программы даются в качественном и в количественном выражении. Ожидаемые результаты реализации программы в качественном выражении:

- улучшение условий ведения бизнеса в Российской Федерации; снижение инвестиционных и предпринимательских рисков;
 - снижение уровня коррупции;
 - расширение позиций российских компаний на мировых высокотехнологических рынках;
 - превращение высокотехнологических производств и отраслей экономики знаний в значимый фактор экономического роста.
- По поводу качественных результатов реализации программы можно отметить:
- они выражают лишь благие пожелания — улучшить..., снизить..., расширить..., превратить...;
 - непонятно, как оценить достижение или не достижение этих показателей, ибо они не имеют числового измерения.

Поэтому, ожидаемые результаты реализации программы можно оценивать только по количественным показателям, к которым относятся:

- увеличение доли среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых на микро-, малых и средних предприятиях и у индивидуальных предпринимателей, в общей численности занятого населения с 25% в 2012 г. до 29,3% в 2020 г.;
- повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» (Doing Business) со 120-го места в 2012 г. до 20-го места к 2018 г. (с сохранением данной позиции до конца реализации Программы);
- повышение уровня удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг с 70% в 2012 г. до 90% в 2018 г. (с сохранением данной позиции до конца реализации Программы);
- повышение удельного веса организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций с 9,1% в 2012 г. до 14,2% в 2020 г.

Анализ соответствия целей, индикаторов и результатов реализации программы «Экономическое развитие и инновационная экономика»

Количественным индикатором и результатом достижения цели «Создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса» выбрана доля численности работников, занятых на малых и средних предприятиях, а также у индивидуальных предпринимателей, в общей численности занятого населения.

Возникает вопрос, какое отношение имеет этот индикатор к рассматриваемой цели? Дело в том, что этот индикатор имеет скорее социальную, чем экономическую направленность. Ведь речь идет не о повышении вклада малого и среднего бизнеса в ВВП, а о создании новых рабочих мест и тем самым снижения напряженности на рынке труда. Да и масштабы не впечатляют. Эта доля должна вырасти с 25% в 2012 г. до 29,3% в 2020 г.

Количественным индикатором и результатом достижения цели программы «повышение инновационной активности бизнеса» является индикатор — повышение доли организаций, осуществляющих инновации, в их общем числе. Этот индикатор хорошо отражает движение к цели. И динамика роста, на первый взгляд, впечатляет — увеличение доли с 9,2% в 2012 г. до 14,2% в 2020 г. Однако удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации еще в 2010 г., составлял в Германии — 69,7%, Бельгии — 59,6%, Эстонии — 55,1% [1, с. 111]. Остальные промышленно развитые страны также давно достигли того уровня, к которому Россия только стремится выйти к 2020 г. Таким образом, не оспаривая значимость индикатора, можно отметить, что даже при его достижении к намеченному сроку говорить о создании инновационной экономики в России к 2020 г. преждевременно.

Количественными индикаторами и результатом достижения цели «Эффективность государственного управления» является изменение позиции России в рейтинге Всемирного банка «Ведение бизнеса» (Doing Business) с 120-го места в 2012 г. до 20-го места к 2018 г. Здесь можно выделить два момента:

1. «Почему индикатором хода выполнения данной цели программы выбран рейтинг, представляемый Doing Business, а не индекс глобальной конкурентоспособности GCI? Последний известен специалистам ничуть не меньше, чем первый» [3, с. 23]. При этом:
 - А) один из значимых элементов расчета индекса глобальной конкурентоспособности GCI является инновационный потенциал экономики. Этот показатель явно ближе духу анализируемой программы, чем просто удобство ведения бизнеса, оцениваемое рейтингом Doing Business;
 - Б) индекс глобальной конкурентоспособности рассчитывается по 111 показателям, охватывающим все сферы деятельности современного общества. Эмпирическая же база Doing Business скромнее — всего 11 показателей, характеризующих условия запуска и функционирования предприятий малого и среднего бизнеса [Там же];
 - В) «принципиальное различие двух рейтингов заключается в охвате экономики. Индекс глобальной конкурентоспособности рассчитывается на данных по всей национальной экономике, а Doing Business — только для одного территориального образования (по России — это Москва). Очевидно, что выйти на целевые индикаторы Doing Business гораздо проще, чем на аналогичные показатели индекса глобальной конкурентоспособности. Но проще — не значит лучше» [3, с. 23] Действительно, улучшить условия для создания и функционирования малого и среднего бизнеса в Москве задача важная, но совершенно неспоспоставимая по сложности с созданием инновационной экономики страны в целом.
2. Отставание реального показателя от запланированного. По данным индекса Doing Business Россия занимала в 2013 г. не 100-е место как планировалось, а 112-е место; в 2014 г. — не 80-е, а 92-е. Стало быть, программа по существу только началась, а отставание по целевому индикатору уже заметное. Но настаивает даже не это. Плановое 80-е место в 2014 г. означает прямой регресс по отношению к 2006 г. (79-е место). Следовательно, пока не удастся вернуться на позиции, которые уже были у страны 8 лет назад без всякой государственной программы (2 ст.) [3, с. 23].

По результатам проведенного анализа можно сделать следующий вывод. В формулировании целей и задач государственных программ, в последовательности действий, которые необходимо предпринять для их достижения, должна прослеживаться жесткая, направленная на достижение главной цели программы, логика. И наиболее слабым звеном в данной логической цепочки является наличие слабой взаимосвязи между целями и задачами программ, с одной стороны, и индикаторами и результатами реализации программы — с другой стороны.

В построении логической цепочки государственной программы возникают объективные трудности нахождения объективных индикаторов и результатов реализации программы. В Государственной программе «Развитие здравоохранения» эта задача решена лучше, чем в Государственной программе «Развитие образования на 2013–2020 годы» в том числе и потому, что в здравоохранении индикаторы и результаты реализации программы было сформулировать легче, ибо они лежат «на поверхности жизни» — снижение смертности, рост продолжительности жизни граждан. Однако в разрешение рассматриваемой проблемы лежит и субъективный фактор.

«Государственные программы формируют новую бюджетную «архитектуру», которая предполагает построение своеобразной «цепочки» ответственности, когда на всех уровнях (от локального до национального) должны быть определены конкретные лица, которые будут отвечать за результаты каждой реализуемой бюджетной программы... Построение цепочки ответственности предполагает, что руководители программ (в российской интерпретации — ответственные за реализацию госпрограмм и подпрограмм) несут полную ответственность за свои управленческие решения, последствия принятия которых оцениваются на основе соответствующих индикаторов» [6, с. 33]. А учитывая тот факт, что эти же лица ответственны за подготовку этих программ, то невольно возникает искушение включать в программы такие индикаторы и результаты реализации программ, которые можно легко выполнить. Рассмотренные выше примеры слабой логической связи целей и индикаторов государственных программ «Экономическое развитие и инновационная экономика» и «Развитие образования на 2013–2020 годы» являются иллюстрацией сказанному.

Литература

1. Акаев А. А. О стратегии интегрированной модернизации экономики России до 2025 года // Вопросы экономики. 2012. № 4. С. 97–116.
2. Афанасьев М. П., Алехин Б. И., Кравченко А. И., Крадинов П. Г. Технология подготовки программного бюджета // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2010. № 3.
3. Алексеев А. Государственные программы: реальный или номинальный инструмент управления экономикой? // Экономист. 2014. № 6. С. 20–27.
4. Запорожан А. Я. Переход России на инновационный путь развития: проблемы и перспективы // Модернизация экономики России: задачи государственного управления : Сб. науч. ст. СПб. : Изд-во СЗАГС, 2010. 299 с.
5. Тимофеева О. И. Государственные программы в бюджетном процессе // Финансы. 2013. № 11. С. 13–18.
6. Шаш Н. Н., Бородин А. И., Татуев А. А. Проблемы перехода на программный бюджет: Новые вызовы бюджетной политики // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2014. № 11. С. 31–38.

References

1. Akayev A. A. *About strategy of the integrated modernization of economy of Russia till 2025* [O strategii integrirovannoi modernizatsii ekonomiki Rossii do 2025 goda] // Questions of economics [Voprosy ekonomiki]. 2012. N 4. P. 97–116. (rus)
2. Afanasyev M. P., Alyokhin B. I., Kravchenko A. I., Kradinov P. G. *Technology of preparation of the program budget* [Tekhnologiya podgotovki programmnogo byudzheta] // Academy of the budget and treasury of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Financial Journal [Akademiya byudzheta i kaznacheistva Minfina Rossii. Finansovyi zhurnal]. 2010. N 3. (rus)
3. Alekseev A. *State programs: real or nominal management tool of economy?* [Gosudarstvennye programmy: real'nyi ili nominal'nyi instrument upravleniya ekonomikoi?] // Economist. 2014. N 6. P. 20–27. (rus)
4. Zaporozhan A. Ya. *Transition of Russia to an innovative way of development: problems and prospects* [Perekhod Rossii na innovatsionnyi put' razvitiya: problemy i perspektivy] // Upgrade of Economy of Russia: tasks of public administration. Collection of scientific articles [Modernizatsiya Ekonomiki Rossii: zadachi gosudarstvennogo upravleniya. Sb. nauchnykh statei]. SPb. : SZAGS publishing house [Izd-vo SZAGS], 2010. 299 p. (rus)
5. Timofeeva O. I. *State programs in the budget process* [Gosudarstvennye programmy v byudzhetnom protsesse] // Finance [Finansy]. 2013. N 11. P. 13–18. (rus)
6. Shash N. N., Borodin A. I., Tatiev A. A. *Problems of transition to the program budget: New challenges of the budget policy* [Problemy perekhoda na programnyi byudzhel: Novye vyzovy byudzhetnoi politiki] // Financial accounting in state-financed and non-profit organizations [Bukhgalterskii uchët v byudzhetykh i nekommercheskikh organizatsiyakh]. 2014. N 11. P. 31–38. (rus)