

УДК: 338.2+336.1

Белик Валерий Александрович, аспирант Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого, главный специалист сектора экономического анализа и договорной работы Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Агентство внешнего транспорта».

e-mail: v.a.belik@mail.ru

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ, НАПРАВЛЕННЫХ НА РАЗВИТИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Аннотация: одним из механизмов достижения социально-экономического развития Российской Федерации выступают государственные программы. Проблема объективной оценки эффективности реализации госпрограмм на сегодняшний день является настоящим вызовом для научного сообщества, а также государственных служащих, вовлеченных в данный процесс. На примере программы, направленной на развитие транспортной системы Санкт-Петербурга, автором сделаны выводы о наиболее значимых препятствиях оценивания достигнутых результатов в ходе исполнения государственной программы, а также предложены пути решения имеющихся проблем.

Ключевые слова: государственная программа, социально-экономическое развитие, оценка эффективности, бюджетное планирование, развитие транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга.

Belik Valery Alexandrovich, postgraduate student of Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, chief specialist of the sector for economic analysis and contractual work of the St. Petersburg State Institution «External Transport Agency».

e-mail: v.a.belik@mail.ru

ASSESSMENT OF THE EFFICIENCY OF IMPLEMENTATION OF STATE
PROGRAMS AIMED AT DEVELOPMENT OF TRANSPORT
INFRASTRUCTURE

Abstract: State programs are one of the mechanisms for achieving the socio-economic development of the Russian Federation. The problem of an objective assessment of the effectiveness of the implementation of state programs today is a real challenge for the scientific community, as well as for civil servants involved in this process. Using the example of a program aimed at developing the transport system of St. Petersburg, the author draws conclusions about the most significant obstacles to assessing the results achieved during the implementation of the state program, and also suggests ways to solve existing problems.

Key words: state program, socio-economic development, efficiency assessment, budget planning, development of the transport infrastructure of St. Petersburg.

Для поддержания стабильности и развития экономики Российской Федерации перед Правительством страны возникла необходимость создания определенного механизма, позволяющего устанавливать плановые показатели по достижению приоритетов и целей социально-экономического развития России. Таким механизмом с середины 2000-х годов выступили государственные программы – документы стратегического планирования, включающие в себя комплекс запланированных на определенный период мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, ответственным исполнителям, финансовым и иным ресурсам, а также другим инструментам политики государства [1].

Если сравнивать функционал государственного и частного (коммерческого) сектора, основным отличием при оценке эффективности управления выступает критерий капитализации компании. Другими словами,

оценка эффективности выбранной стратегии деятельности коммерческой организации базируется на финансовых показателях, таких как стоимость компании, её доходы и расходы, когда эффективность деятельности исполнительных органов государственной власти невозможно оценить по аналогичным критериям. Причиной этому выступает отсутствие конкуренции, ввиду того, что практически все государственные товары и услуги производятся для поддержания социальной составляющей, а не развития коммерческой.

Однако, при формировании бюджетных ассигнований органам исполнительной власти, оценка эффективности их деятельности является основополагающим аспектом. Взаимосвязь между расходами бюджетных средств и достигнутыми результатами деятельности, на которые выделяется бюджет, отражается на системе формирования бюджета на плановый период [2].

В связи с вышесказанным возникает необходимость проведения анализа существующей практики применения государственных программ. Основными критериями оценки, по мнению автора, выступают:

1. Аудиторская проверка – анализ соответствия установленных требований и управленческой деятельности ИОГВ.
2. Мониторинг результатов – наличие регулярной отчетности о ходе исполнения государственной программы с отражением достигнутого результата по поставленным целям и соответствующим задачам.
3. Оценка результата – проведения углубленного анализа количественных и качественных показателей результативности и эффективности исполнения госпрограммы с помощью обширной аналитической системы.

Вместе с перечисленными инструментами оценивания исполнения государственных программ целесообразно включить институциональный подход при проведении анализа, т.е. оценивать формальное и неформальное воздействие значимых субъектов, играющих роль в процессе реализации

госпрограмм.

Опыт Российской Федерации в сфере программно-целевого управления берет свое начало с создания федеральных целевых программ в период распада СССР [3]. В тот период оценка эффективности реализуемых программ производилась исключительно на основе количественных методов анализа. На сегодняшний день практика оценки социально-экономической эффективности государственных программ является более обширной, нежели сравнение плановых и фактических количественных показателей: добавились весовые коэффициенты значимости критериев, проводится ретроспективный анализ корреляции выделенных бюджетных средств и достигнутых показателей мероприятий программ, устанавливаются обязательные промежуточные отчетности в виде докладов и наглядных материалов с отражением результатов основных направлений работы ИОГВ, для внесения своевременных корректировок в бюджетные сметы и/или соответствующие госпрограммы [4]. Однако, до сих пор практически отсутствует объективный детализированный качественный анализ при оценке хода исполнения программ. Если уровень развития методологии и методов оценивания характеризуется устойчивым прогрессом, то институциональный аспект по-прежнему находится на низкой ступени.

В современных условиях, государственные программы являются механизмом регулирования экономики, обеспечивающим достижение поставленных целей социально-экономического развития в различных сферах. Одним из вариантов активного и стабильного роста экономики страны выступает развитие транспортной инфраструктуры. Для максимизации эффективности использования экономического и производственного потенциала отрасли производства, социальной удовлетворенности определенных потребностей населения, развития туристического потенциала России и т.п. требуется обеспечение регионов современной транспортной системой [5].

Программой развития транспортной инфраструктуры в Санкт-Петербурге

является государственная программа Санкт-Петербурга «Развитие транспортной системы Санкт-Петербурга», утвержденная постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 30 июня 2014 года № 552. Главными целями данной госпрограммы определяют обеспечение доступности, эффективности и безопасности функционирования транспортного комплекса города, отвечающего потребностям социально-экономического развития и транзитного потенциала Санкт-Петербурга, при приоритетном развитии системы городского пассажирского и внешнего транспорта [6].

В паспорте программы № 552 указаны ответственные исполнители, соисполнители и участники, целевые показатели, объемы бюджетного финансирования по годам реализации, ожидаемые результаты реализации государственной программы.

На основании выделенных в настоящей статье критериев оценки хода реализации госпрограмм, наблюдаются следующие процессы:

- Аудиторская проверка проводится контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга на объект выделяемых бюджетных средств и используемой собственности. Предоставление отчетности производится участниками программы в форме отчетов и заключений в соответствии с планом проведения соответствующих аудиторских мероприятий.

- Мониторинг результатов проводит два субъекта РФ: ответственный исполнитель госпрограммы № 552 в лице Комитета по транспорту и Комитет по финансам Санкт-Петербурга. Объектом выступают фактические количественные показатели мероприятий программы, а также уровень исполнения кассового плана. Отчетности ежеквартально формируются и далее размещаются на электронном портале государственных программ РФ.

- Оценка результатов с помощью аналитического блока также проводится двумя предыдущими комитетами на объект непосредственных и конечных результатов государственной программы за отчетный период, достижения плановых значений показателей, наступления контрольных событий, уровня исполнения бюджета. Периодичность данного метода оценки составляет 1 раз в

год в форме годового отчета о ходе реализации госпрограммы № 552 и сводного годового доклада об оценке эффективности [7].

Стоит отметить, что по итогам данной оценки эффективности реализации государственной программы, направленной на развитие транспортной системы Санкт-Петербурга, Комитет по транспорту, он же ответственный исполнитель, занимает промежуточное положение между мониторингом результатов и оценкой результатов. Таким образом, аналитические отчеты носят субъективный характер, выступая в роли оправдания за возникшие отклонения от плана и неудачи в деятельности подведомственных ИОГВ. Вместе с тем, роль контрольно-счетной палаты в процессе оценивания возрастает, за счет детализированной методики использования интегральных показателей результатов эффективности госпрограммы.

Также существует проблема неравномерного расходования бюджетных ассигнований, которая не позволяет объективно формулировать результаты мониторинга кассового плана [8]. Так как развитие транспортной инфраструктуры во многом связано с адресными инвестиционными программами, тем самым с затратами на объекты капитального строительства, наблюдается тенденция резкого возрастания исполнения бюджетной сметы по ряду закупок в конце отчетного года. Данная «особенность закупочной деятельности» стала одной из причин отказа от применения критерия ранжирования в отношении госпрограммы № 552.

Возможность корректировки требуемых бюджетных средств и внесения изменений в государственную программу, в частности в показатели госпрограммы, на основании прохождения контрольных точек ответственным исполнителем – является еще одной причиной дискуссий научного и экспертного сообщества. С одной стороны, в условиях глобализации транспортных связей и возникающих экстренных потребностей города, данная процедура корректировки позволяет выполнить приоритетные проекты Правительства. С другой стороны, необходимость разработки и утверждения детального плана-графика исполнения госпрограммы на планируемый период

становится не столь значительной.

Возможным путем решения сложившихся проблем оценивания эффективности реализации государственных программы автор предлагает проведение унификации действующей нормативно-правовой базы, регулирующей условия и стандарты разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, направленных на развитие транспортной инфраструктуры. Необходимо создание единого нормативно-правового акта, регулирующего вышеперечисленные требования к отечественным госпрограммам.

Вопрос институциональной области оценки хода реализации государственных программ остается особо значимым. С учетом проведенного в статье анализа текущей ситуации в деятельности контролирующих органов, предлагается включить в процесс бюджетного оценивания результатов программ дополнительного компетентного органа. На примере государственной программы № 552, мониторинговым органом, помимо Комитета по транспорту и Комитета финансов Санкт-Петербурга может выступать Дирекция по развитию транспортной системы Санкт-Петербурга и Ленинградской области, которая является подведомственной организацией Министерства транспорта Российской Федерации и финансируется за счет федерального бюджета, следовательно, исключается возможность субъективного характера «оправдания за неудачи» при исполнении госпрограммы. Следует учитывать вероятные транзакционные издержки, сопровождающие взаимоотношения межведомственной конкуренции. Первым шагом реализации предложения автора представляется создание площадки для проведения диалога перечисленных трех компетентных органов.

Предлагаемые автором решения при системном подходе, преобразовании административной реформы, а также системы государственного управления в России будут способствовать повышению эффективности проведения оценки реализации государственных программ, направленных на развитие транспортной инфраструктуры.

Список использованной литературы и источников

1. Портал государственных программ Российской Федерации // programs.gov.ru. 2020. URL: <https://programs.gov.ru/Portal/> (дата обращения: 11.10.2020).
2. Бабкин А.В., Козловская Э.А., Демиденко Д.С. Институциональное развитие как фактор повышения эффективности бюджетных расходов государства // Вестник ИНЖЭКОНа. Серия: Экономика. 2010. № 3(38). С. 26-30.
3. Зайцев В.Е. Современный этап развития программно-целевого управления в России // Государственное управление. Электронный вестник. 2017. № 65. С. 188–209.
4. Бабинцев В.П. Субкультура бюрократии: приговор модернизации России? // Власть. 2013. № 1. С. 21-25.
5. Кваша Н.В., Демиденко Д.С., Ворошин Е.А. // Трансформация модели индустриального развития в условиях цифровизации экономики. В книге: Тенденции развития экономики и промышленности в условиях цифровизации. Под ред. А.В.Бабкина. 2017. С. 93-116.
6. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2014 № 552 (ред. от 18.05.2018) «О государственной программе Санкт-Петербурга «Развитие транспортной системы Санкт-Петербурга».
7. Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственной программы Санкт-Петербурга «Развитие транспортной системы Санкт-Петербурга» за 2020 год // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. 2020. URL: https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_transport/gosudarstvennaya-programma-sankt-peterburga-razvitie-transportnoj-sist/ (дата обращения: 14.03.2021).
8. Зайцев В.Е. Организационные и методологические проблемы государственных программ // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 57. С. 115-135.