

А.С. ХАРИТОНЕНКОВ

АСПИРАНТ КАФЕДРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРАВА
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ И ЕЕ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ

Статья посвящена одной из ключевых проблем реализации национальных проектов – оценке их результативности. Анализируется возможный набор критериев оценки реализации национальных проектов и государственных программ с учетом их целевой направленности с позиции обеспечения эффективности административно-правового механизма управления проектами.

Ключевые слова: приоритетный национальный проект, государственная программа, государственная стратегия, управление проектами, критерии оценки реализации проектов и программ.

A.KHARITONENKOV

RESEARCH STUDENT, DEPARTMENT OF STATE ADMINISTRATION AND LAW,
MGIMO (UNIVERSITY) UNDER THE MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF RUSSIA

ISSUES OF APPRAISING IMPLEMENTATION OF NATIONAL PROJECTS AND OF ITS LEGAL CONSOLIDATION

The paper deals with one of the key issues of implementation of national projects – their efficiency. The paper analyses a range of criteria for appraising the efficiency of national projects and public programs with regard to their target orientation, proceeding from the position of ensuring the efficient work of the administrative-legal mechanism for implementation of projects.

Key words: priority national project, public program, public strategy, project management, criteria for appraising implementation of projects and programs.

Риторика вокруг интеграции программно-целевого подхода к системе государственного управления как в целом, так и в отдельных ее отраслях, продолжается, в том числе в связи с анализом опыта реализации приоритетных национальных проектов (ПНП). При этом сами ПНП фактически за пять лет своего существования в значительной мере трансформировались как по форме, так и по содержанию, не говоря уже о постоянной смене приоритетов и организационных структур, занимающихся реализацией государственных проектных продуктов.

Достаточно продолжительный опыт реализации национальных проектов привел к необходимости их постоянного совершенствования, которое происходит за счет заимствования наилучшей практики реализации проектов различного уровня и направленности в системах государственного управления за рубежом, бизнес-практики, современных научных разработок в сфере теории государственного управления, государственного менеджмента, административного и других отраслей права. Именно этим отличается новизна иного по ка-

честву по отношению к традиционной системе национального государственного управления административно-правового механизма реализации национальных проектов.

В указанном механизме государство выступает не только как источник ресурсов и «собственник» механизма их распределения. На него ложатся новые задачи по достижению требуемой экономической, социальной и иных видов эффективности за счет привлечения ресурсов бизнеса, общества и др., мобилизуемых для усиления синергетической отдачи от реализации проектов. С этой точки зрения государство должно выступать как высокоэффективный менеджер, применяющий оптимальные управленческие формы, процедуры и мероприятия с учетом более объемной системы критериев оценки успеха проектов в сравнении с подобными для бизнес-проектов.

Анализ теории и практики реализации бизнес-проектов, появляющийся в специальной литературе, дает повод для ее применения по отношению к государственным проектам и программам, тем более, что в современные

бизнес-проекты имеют масштаб (особенно для мегапроектов), сопоставимый с государственными проектами по таким показателям, как территория реализации, объем инвестиций, виды и количество привлекаемых ресурсов, диверсификация деятельности и т.п.

Например, Г.Л. Ципес и А.С. Товб [1, с. 18-27] дают развернутую классификацию моделей проектов, в которую вошли и государственные проекты. Так, особо выделяются:

- модель PMI (Институт менеджмента проектов), издающий широко востребованное в международной практике управления проектами Руководство к Своду знаний об управлении проектами;

- изначально разработанный для реализации государственных информационных и телекоммуникационных проектов в Великобритании стандарт PRINCE;

- системную модель COVNET, основанную на разработках ученых советской и российской школы [2];

- компетентностные модели и их эволюцию – глобальный стандарт компетенции, основанный на выполнении;

- модели «третьей волны», рассматривающие менеджмент проектов как стратегический ресурс организации и др.

Однако, указанные модели не являются единственными применимыми к управлению проектами примерами использования научно-методологического аппарата. Необходимо также упомянуть смежные модели и методы, как раз лежащие в сфере оценки различных сторон проектов на их основных стадиях. Прежде всего, это сбалансированная система показателей (СБС), использующая при оценке целевые (соответствие выбранной стратегии), временные, стоимостные и качественные критерии.

В Российской Федерации измерение эффективности реализации проектов, финансируемых из бюджетов различного уровня, до недавнего времени было неформальным и вариативным. Оно по разным методикам осуществлялось для федеральных целевых программ (ФЦП), существовавших до принятия политического решения по созданию структуры и определению содержания национальных проектов, региональных и муниципальных программ. В [3, с.207-216] приводится информация о требованиях к количественной и качественной оценке эффективности программ, направленных на общественное развитие (на примере программ г. Москвы). Для сформировавшейся к 2007 г. в Москве системы городских программ стал использоваться подход, определяющий их вклад в повышение качества жизни (по регулированию факторов, снижающих продолжительность жизни;

условиям жизнедеятельности; показателям, непосредственно определяющим качество жизни, таким, как прирост числа населения, повышение трудоспособного возраста и др.).

Речь идет фактически о создании системы расчета, оценки и анализа суммарной эффективности городских программ, включающей показатели не только экономической, но также социальной и экологической эффективности. Для двух последних видов эффективности особую задачу составляет переводение натуральных/физических критериев/показателей в стоимостную форму, использующуюся в основном при расчете экономической эффективности.

Определяя основные подходы, которые могут быть использованы при анализе эффективности реализации государственных проектов, необходимо затронуть и еще один сюжет.

К сожалению, как продемонстрировал опыт работ в рамках ПНП, государство проводит оптимизацию проектов прежде всего по экономическим критериям. Именно это заставляет конкретных разработчиков производить декомпозицию целей проектов и программ, в качестве основной выбирая цель второго порядка. Например, самый «затратный» ПНП «Здравоохранение», федеральное финансирование составило 91,15 млрд руб. в 2006 г. и 131,4 млрд руб. в 2007 г., не преследует цель первого уровня – повышение качества жизни, а предназначен в основном для выполнения цели второго уровня – улучшения демографической ситуации.

Сложность же реализации цели первого уровня возникает из-за того, что качество жизни можно трактовать как интегральную категорию, всесторонне характеризующую уровень и степень благосостояния, свободы, социального и духовного развития человека, а также его физическое здоровье. В числе ее структурных составляющих в различных исследованиях выделяют: уровень здоровья и продолжительность жизни населения, уровень жизни населения, образ жизни населения и др.

Международная же статистика (Всемирная организация здравоохранения) включает 12 и более показателей качества жизни (от демографических характеристик населения до показателей свободы и степени мобильности конкретного человека).

Ситуация, когда государство уделяет равное внимание, выраженное в ресурсном обеспечении роста всех показателей, каждому критерию качества жизни в условиях ограниченности финансовых ресурсов, безусловно, утопична. Ресурсная составляющая должна оптимально обеспечивать рост самых «критических» критериев развития.

В настоящее время, государство осуществляет свою деятельность в сложных посткризисных условиях, причем анализ как внутренней, так и внешней среды управления привел к системному выводу о необходимости модернизации определенной совокупности управленческих отношений. Естественно, что здесь государству нельзя обойтись без анализа эффективности использования финансовых, организационных, кадровых и иных ресурсов.

Именно поэтому одним из ключевых вопросов государственного планирования, связанным со многими сторонами деятельности государства (бюджет, отраслевое управление, управление социально-экономическим развитием и др.), является вопрос планирования и реализации различных типов государственных программ, многие из которых эволюционно следуют в русле приоритетных национальных проектов. Тем более, что Председатель Правительства России В.В. Путин, проводивший в Тамбове 2 июля 2010 г. заседание Президиума Совета по приоритетным национальным проектам определил, что «... мы приняли принципиальное решение их продолжить, при необходимости дополнять новыми направлениями и мероприятиями» [4].

Эти направления и мероприятия отражены в основном в перечне государственных программ, неоднократно обсуждавшемся в течение года, в том числе в рамках мероприятий по бюджетному проектированию (например, на заседаниях Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам).

Следует также отметить, что к числу ускоряющих внедрение проектного подхода в национальную систему государственного управления факторов относится принятие Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 [5].

Принятым постановлением определено, что государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение при-

оритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. Причем государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти (подпрограммы).

Установлены требования к содержанию государственной программы, расширяющие возможности для мониторинга осуществления конкретных программ, а также четко позиционирующие их в системе государственного управления, в том числе относительно реализации проектов развития (раздел II).

Очень важно, что также определены требования к целевым индикаторам и показателям государственной программы, которые должны быть отражены в паспорте, а также количественно характеризовать ход ее реализации, решение основных задач и достижение целей государственной программы.

При определении целевых показателей и индикаторов каждая госпрограмма должна соотноситься с таковыми, действующими на региональном и муниципальном уровнях.

Подразумевается, что каждая из госпрограмм будет проходить экспертную оценку в Минэкономразвития России.

Таким образом, в России постепенно складывается комплексная система оценки результативности государственных проектов и программ различного уровня. Это достаточно сложный процесс, затрагивающий интересы многих субъектов государственного управления, поэтому он не может идти быстро. Однако, уже сейчас видно, что приоритетные национальные проекты, а также становление и деятельность административно-правового механизма их реализации, оказали значительное влияние на модернизацию системных аспектов государственного управления. В дальнейшем потребуются перенести научные исследования в рассматриваемой сфере на методический уровень, развитие которого, например в части создания Методики проектирования критериев успеха / неуспеха программ, поможет упомянутому выше механизму быть более эффективным и прозрачным.

Литература:

1. Ципес Г.Л., Товб А.С. Менеджмент проектов в практике современной компании. М., 2006.
2. См., напр.: Баркалов С., Воропаев В. и др. Математические основы управления проектами / Под ред. В.Н. Буркова. М., 2005 и др.
3. Минин Б.А., Радин В.Б., Серебрянников В.В. и др. Аудит эффективности проектов, программ, изобретений и открытий. М., 2008.
4. Путин В.В. Выступление на заседании Президиума Совета по приоритетным национальным проектам. 2 июля 2010 г. Тамбов // <http://www.government.ru/docs/11267/>

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // <http://www.government.ru/gov/results/11649/>