УДК 336.1

© Савельев И. И., 2016,
канд. экон. наук, доцент

ОЦЕНКА КОРРУПЦИОННЫХ СОСТАВЛЯЮЩИХ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ В РАМКАХ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

Аннотация: *общая система формирования, реализации и оценки исполнения государственного бюджета несовершенна и создает возможности для неэффективного расходования средств, в т.ч. и для коррупции. Разработка унифицированного методического обеспечения оценки эффективности реализации государственных программ является наиболее актуальным своевременным направлением оптимизации бюджетного планирования и повышения результативности государственного управления*

Ключевые *слова: бюджетное планирование, эффективность, государственное управление, исполнение бюджета, коррупционная составляющая.*

Abstract: *A general system of the formation, implementation and evaluation of the execution of the state budget is imperfect and creates opportunities for inefficient use of resources, including and corruption. Development of a unified methodological support of assessing the effectiveness of the implementation of government programs is most relevant in a timely direction to optimize the budget planning and increasing the effectiveness of public administration*

Keywords: *budgeting, efficiency, governance, budget execution, corruption component.*

Эффективность бюджетного планирования и расходования средств всегда должна быть во внимании системы государственного управления. Особое значение вопросов эффективного управления мы видим в периоды кризисных экономических явлений, изменений факторов внешней и внутренней конъюнктуры. Заметим, что Россия в настоящий момент находится именно в подобной ситуации. Финансовые и стабилизационные резервы «перешли черту», настало время сокращения многих статей расходов бюджетов разных уровней (от федерального до местного), но при этом у власти остаются обязательства, которые просто необходимо выполнять (в т.ч. «майские» указы Президента РФ В. В. Путина). Негласная необходимость снижения государственных расходов в среднем на 30 % породила запрос на методологическое обоснование выбора направлений для сокращения наиболее неэффективных статей расходов и программ.

По практике работы контрольно-счетных органов в регионах Российской Федерации мы можем утверждать, что, несмотря на большое количество замечаний к оформлению отчетов по реализации государственных программ и оценке их эффективности, система «покрывательства» отдельных неэффективных подразделений органов исполнительной власти продолжается, что провоцирует формализм в отчетных документах исполнителей бюджета. Банальным проблемным моментом является и то, что сами исполнители программ принимают прямое участие в их создании и формировании, что также подмечается аудиторами региональных Счетных палат.

Поэтому стоит вспомнить и о коррупционной составляющей в процессах формирования, реализации и оценки государственных программ в рамках исполнения бюджета.

Но начнем с того, что общая система формирования, реализации и оценки исполнения государственного бюджета несовершенна и создает возможности для неэффективного расходования средств, в т.ч. и для коррупции.

Стоит отметить, что, учитывая современный программно-целевой принцип исполнения бюджетных обязательств, многие возможности повышения эффективности бюджетных расходов заложены уже в корневых проблемах системы современного планирования.

Поэтому вначале рассмотрим именно этот вопрос.

Современная система планирования развития территории основана на принципах и правилах стратегического управления.

Несмотря на кажущуюся современность и «креативность» подходов в настоящей системе планирования, проблем все же более чем достаточно. Мы считаем, что их можно разбить на несколько блоков. Рассмотрим 2 из них, по нашему мнению, наиболее актуальных для проработки.

Фундаментальные проблемы:

1. Современная система планирования в России основывается на общем и территориальном стратегическом управлении. Причем территориальный аспект пока еще полностью не проработан законодательно в модель «государство – регион – муниципальный уровень». На практике мы можем видеть даже отсутствие согласованности стратегических планов страны и отдельных регионов, например, когда планирование в регионе обгоняет стратегию страны по срокам и т.д.

2. Кроме того, необходимо подчеркнуть, что полное отрицание наработок советского Госплана многими либеральными экономистами-неоклассикам никак не идет на пользу современной российской системе планирования. Доказательством этому тезису является сложившаяся ситуация в экономике России, созданная факторами внешних санкций, изоляционными механизмами наших «партнеров», а также «умелым» построением собственной экономической системы.

3. Также отметим, что современная система планирования основана на сроках и приоритетах исполнения бюджета, что также сужает горизонты и определяет рамочные конструкции.

4. По политическим мотивам не используется потенциал многих профессиональных экспертов, ученых (в том числе Российской академии наук), которые могли бы быть полезны в рамках экспертизы государственных прогнозов и планов современной России. Хотя, стоит отметить, данные ученые участвовали в создании системы планирования современного Китая.

Функциональные проблемы:

1. Негативной особенностью стратегического планирования в России является низкое качество и значение функции прогнозирования. Особенно недостает связки формализованных и неформализованных прогнозов, т.к. приоритет отдается последним – многое решается и «предсказывается» методами «экспертных оценок», что часто имеет целью лоббирование чьих-то интересов.

2. Можем отметить, что наличия четко прорисованных отраслевых стратегий в нашей стране не наблюдается. А это настоящее упущение и низкое качество декомпозиции системы управления экономикой, которая начинается с декомпозиции системы планирования.

3. Возникший в экономике тренд на импортозамещение требует определения приоритетных направлений, «точек роста», которые также должны фокусировать стратегические горизонты. Но, несмотря на уже достаточно длительный период санкций, фокусировки пока нет.

4. Очень многое в развитии приоритетных направлений зависит от распределения инвестиций, базирующихся уже в основном на внутренних резервах (отток капитала виден и будет продолжаться, социальные траты достаточно велики).

Все вышесказанное показывает серьезную авторскую критику существующей системы планирования. Но в то же время это есть желание еще раз указать на понятные многим «экономистам-патриотам» вещи.

Кроме того, если вдуматься, то почти в каждой обозначенной выше проблеме есть (мало или достаточно) возможности для отдельных коррупционных схем.

Если же переходить к оценке коррупционных составляющих реализации государственных программ в рамках исполнения регионального бюджета, то стоит отметить, что автором данной статьи в период с июля по октябрь 2015 г. была проведена научно-исследовательская работа (НИР) «Исследование существующих разработок по оценке эффективности государственных программ и подходов к организации и проведению оценки эффективности реализации государственных программ субъекта Российской Федерации» (по заказу Счетной палаты).

Поэтому укажем именно на те моменты (выводы, мысли) по результатам НИР, которые могут вызывать вопросы (в т.ч. коррупционного характера) по процессу реализации государственных программ в рамках исполнения регионального бюджета.

До сих пор нет единых стандартов и алгоритмов формирования государственных программ (с учетом того, что в некоторых регионах более 90 % бюджета формируется программно-целевым методом).

В том числе не существует унифицированной формы отчетности на разных уровнях управления (федеральном и региональном) непосредственных исполнителей государственных программ при оценке эффективности их работы. Видится, что эта форма должна включать в себя универсальные показатели оценки эффективности (общий раздел) и специфические показатели (с учетом направления расходования бюджетных средств). Но чаще всего нет даже привязки конкретных мероприятий к показателям оценки эффективности программ. Возникает ощущение, что поставлена задача потратить деньги, неважно, на какие цели и конкретные результаты.

В регионах России нет унифицированного методологического аппарата по оценке эффективности государственных расходов, который был бы компромиссным и учитывал интересы контрольно-счетных органов, органов государственной власти и адресных прямых получателей бюджетных средств. Стоит отметить, что в международных территориальных экономических партнерствах и союзах данные подходы используются, например, система оценки эффективности государственных расходов «PART».

Поэтому проблема формирования методики оценки эффективности реализации государственных программ приобретает стратегическое значение для экономики России в условиях программно-целевого бюджетирования.

Этот тезис доказывает, что в современных условиях эффективность исполнения бюджета – это залог национальной безопасности (как внутренней, так и внешней) и основа перспективного успешного развития страны.

В целом, необходимо отметить, что системно вышесказанные проблемы относятся к вопросам государственного планирования.

А если еще конкретнее, по самому процессу программного подхода в регионах, то можно отметить следующее.

1. Парадоксально, но факт, что для оценки принимаемых государственных решений и соответствующих программ развития чаще всего используются затратные финансовые показатели, что преобразует оценку эффективности в формальный процесс.
2. Саму оценку эффективности проводит, прежде всего, исполнитель. Разве это нормально?

Если говорить об основных проблемных зонах процесса формирования, реализации и оценки эффективности государственных программ, то существует несколько основных блоков его дальнейшего совершенствования.

1. Предложить методологическое обеспечение оценки эффективности реализации государственных программ (федеральные и региональные аспекты), отличительными особенностями которого является применение универсальных показателей оценки эффективности (общий раздел) и специфических показателей (с учетом направления расходования бюджетных средств), учитывающих специфику работы контрольно-счетных органов в регионах Российской Федерации, и подходов, используемых при оформлении отчетов по реализации государственных программ и оценки их эффективности.

2. Обосновать принципы разработки системы критериев для оценки результатов реализуемых государственных программ.

3. Предложить механизм контроля и мониторинга реализации государственных программ, отличающийся автоматизацией процесса и возможностью оперативной корректировки реализации программы для повышения ее эффективности.

4. Разработка информационной системы для автоматизации процессов формирования, мониторинга, контроля и оценки эффективности государственных программ (по сути - программное обеспечение). А также разработка базы данных ключевых показателей и индикаторов мониторинга и оценки исполнения государственных программ, учитывая основные приоритетные направления развития РФ («майские» указы Президента РФ, стратегия).

Разработка унифицированного методического обеспечения оценки эффективности реализации государственных программ является наиболее актуальным своевременным направлением оптимизации бюджетного планирования и повышения результативности государственного управления. Об этом не раз в своих выступлениях и статьях говорил Президент Российской Федерации В. В. Путин.

Стоит отметить, что данной темой ранее пытался заниматься С. В. Степашин, который продвигал идею на самом высоком уровне. Но в рамках растущей экономики, развития уровня жизни населения и т.п., после тяжелых 1990-х годов государственное управление рассматривало данную тему как перспективное будущее развитие качества управленческих решений.

В настоящее время, с учетом внешней конъюнктуры, санкций, мнения Президента, к этой теме возвращается внимание государственных советников, экспертов, консультантов, органов власти.

Анализ результатов реализации целого ряда региональных программ показал, что общим для большинства из них является невыполнение целевых индикаторов и как следствие недостижение запланированных результатов. Сложившаяся ситуация требует выработки и внедрения подходов, направленных на повышение эффективности государственного управления, снижение роли «человеческого фактора» в распределении бюджетных средств и ликвидации даже возможности дальнейшей оценки расходования государственных средств по типу «похвали сам себя…».

Поэтому следует сформулировать теоретические и методологические основы правовых и организационных аспектов по оценке эффективности реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и дать практические рекомендации по проведению оценки эффективности реализации государственных программ субъекта Российской Федерации в рамках осуществления контрольно-счётным органом внешнего финансового контроля.