

© 2009 г.

Алексей Калинин

кандидат экономических наук

старший менеджер департамента государственного консалтинга

ЗАО «АКГ «РБС»

КОНКУРСНЫЙ ОТБОР МЕРОПРИЯТИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ И ПРОЕКТОВ

Недостаточная эффективность системы федеральных целевых программ – проблема, наверное, общепризнанная. Минэкономразвития России ежегодно указывает на проблемы с реализацией значительной части ФЦП. Так, по итогам 2007 г. эффективной была признана работа по реализации 13 ФЦП, удовлетворительной – 24 и низкоэффективной – 5 программ¹.

В начале 2009 года результат почти аналогичен: эффективно реализуется 5 программ, по 34 отмечается средний уровень эффективности, низкая эффективность – у 4 программ². Эти оценки говорят сами за себя даже с учетом методики их получения, где важную роль играет активность по освоению выделенных средств, заключению государственных контрактов, вне зависимости от полезности, применимости достигнутого результата. Современная система целевых программ и вообще инструментов реализации государственной политики по приоритетным направлениям деятельности, стратегическим задачам требует поиска новых подходов к управлению целевыми программами.

Одним из альтернативных федеральным целевым программам вариантов построения работы стали приоритетные национальные проекты. В них были сформированы простые, исключаящие множественные согласования, взаимосвязи задач, результатов, финансирования и ответственных органов. В повышении эффективности сыграли свою роль и усилия по координации деятельности всех участников проектов на основе Совета во главе с президентом России, и активное привлечение к их реализации гражданского общества, и организация каналов обратной связи с населением.

¹ К заседанию Правительства Российской Федерации 13 марта 2008 года /ПРЕСС-РЕЛИЗ/.

² К заседанию Президиума Правительства Российской Федерации 15 июня 2009 года /ПРЕСС-РЕЛИЗ/.

Тем не менее, сами по себе приоритетные национальные проекты задач совершенствования управления целевыми программами не решают, поэтому стоит обратиться к поиску инструментов, использование которых в целевых программах могло бы повысить их эффективность. Среди множества областей и направлений совершенствования механизма управления целевой программой сосредоточимся на такой проблеме, как планирование расходных мероприятий, определение шагов, которые надо предпринять для достижения цели.

Традиционный подход к решению задачи состоит в разработке плана мероприятий, оценке и выделении объема ресурсов, необходимых для их реализации, а затем и выполнении указанных мероприятий непосредственно или с привлечением сторонних исполнителей (подрядчиков). Планирование в данном случае предполагает, что все мероприятия должны быть выполнены полностью, с достижением как можно более четко формализованного результата. По итогам исполнения за год планы могут быть уточнены, переработаны, но главный принцип – ориентация на полное выполнение заявленного – сохраняется. Более того, жесткость в определении состава мероприятий и их результатов находит продолжение в такой же жесткой формализации отдельных работ и требований к их выполнению. То есть, набору мероприятий стратегического или среднесрочного плана соответствует набор действий в течение года, а по каждой строке, предусматривающей выполнение работ другими (подведомственными или сторонними) организациями, формируются подробные технические задания и условия выполнения работ: что делать, как делать, в какие сроки и т.д.

Преимущества и недостатки такой жесткой схемы кроются в необходимости тщательного планирования, от которого и будет зависеть успех всего проекта или программы. Для относительно небольших задач традиционное планирование полностью себя оправдывает, так как дополнительные усилия и затраты на этапе планирования, подготовки проекта себя полностью окупают невысокими издержками управления реализацией, простотой контроля за достижением результатов. Однако для больших проектов, в особенности общегосударственных, где для решения задач привлекается множество участников, включая органы государственного управления, государственные учреждения и предприятия, частных подрядчиков, традиционное планирование оказывается недостаточно эффективным. Это связано с увеличением вариантов размещения ресурсов, ростом альтернатив достижения цели и, как следствие, лавинообразно растущим потоком информации, которую необходимо обработать для принятия решения. Так как ФЦП, особенно связанные с научно-технической сферой, фиксируют вероятностные процессы, степень неопределенности

которых возрастает по мере удаления от текущего момента в перспективу, создавать изначально программы развития с бесконечной "глубиной резкости" практически невозможно¹.

Центр управления программой или проектом оказывается перегружен информацией, возникает необходимость множественных согласований интересов заинтересованных сторон. Кроме того, вся работа по оценке потенциальной эффективности реализации каждого из мероприятий проекта ложится на его организаторов, из-за чего время подготовки новой программы увеличивается до бесконечности.

В результате, чем дальше, тем больше в российской практике находит распространение не жесткое планирование деятельности во всех возможных деталях, а более гибкое распределение средств внутри программы или проекта на основе конкурсных процедур, целью которых является выбор проектов, представляемых участниками. В данном случае **планирование ограничивается лишь общими направлениями, на которые могут выделяться средства, и результатами, которые необходимо достичь. Состав мероприятий, последовательность шагов, которые потребуются предпринять для достижения цели, или не определяются вовсе, или предусмотрена возможность выбора для исполнителя.** Процесс принятия решений и управления деятельностью делегируется на уровень ниже, в полном соответствии с принципами управленческой децентрализации. Этому есть и формальное обоснование: теорема о децентрализации (если изменения в структуре управления не меняют издержек, децентрализация ведет к как минимум не худшему распределению ресурсов) вполне может быть применена для объяснения эффективности данного подхода.

В рассматриваемой схеме каждый из получателей средств занимается осуществлением перечня мероприятий, который был сформирован им самим в рамках установленных программой или проектом ограничений. Тем самым достигается наиболее оптимальное распределение ресурсов между направлениями мероприятий программы. Следует сразу подчеркнуть, что отбор проектов – это не то же самое, что и отбор исполнителя. В последнем случае речь идет о привлечении организаций для выполнения работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, при этом обязательность отбора предписана законом, а темы и состав работ достаточно четко определены. В случае же с отбором проектов, отбором мероприятий с содержанием работ такой ясности нет, а участниками конкурса

¹ Остапюк С., Грум-Гржимайло Ю. Программы развития научно-технической и инновационной сферы: особенности формирования и управления реализацией.// Общество и экономика № 11-12, 2000.

могут быть не предприятия, а органы государственной власти и местного самоуправления.

Наиболее традиционная сфера использования инструмента конкурсного отбора проектов – предоставление научных грантов. Например, ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники гражданского назначения» предусматривает не только предоставление финансирования по конкурсам и лотам, условия которых объявляются в обычном порядке, как при исполнении работ и оказании услуг для государственных нужд, но и подачу заявок на формирование тематики и объемов финансирования проектов на очередной год в рамках целевой программы¹. ФЦП «Культура России (2006–2010 годы)» предусматривает конкурсный отбор изданий и публикаций для получения государственного финансирования, при этом одновременно происходит выбор и издания, и издателя.

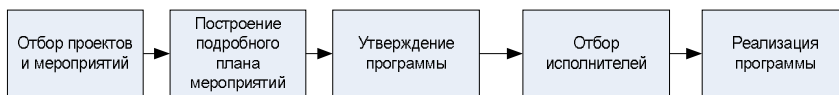
В то же время, если ранее конкурсный отбор проектов все-таки обычно происходил среди негосударственных организаций или, в крайнем случае, государственных предприятий и учреждений, сейчас все чаще и чаще участниками конкурсов становятся органы власти, как региональные так и федеральные, в результате чего отбор приобретает «двухступенчатый» характер. В результате в систему управления реализацией целевой программы вводятся элементы конкуренции за ресурсы. По-видимому, практика такого отбора была привнесена из опыта реализации международных проектов (при участии Всемирного банка, по программе TACIS и др.). Одним из первых направлений, где средства стали распределяться между государственными органами на конкурсной основе, стала бюджетная реформа. При этом в приказе Минфина России от 24 августа 2004 г. № 238, посвященном вопросам конкурсного распределения средств фонда реформирования региональных финансов начиная с 2005 года, отмечались положительные результаты практики использования финансовой помощи в рамках проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне в 2001–2004 годах.

Если в общей, достаточно упрощенной форме попробовать выделить последовательность действий в крупной целевой программе или национальном проекте, получится три основных варианта развития событий (см. рис. 1).

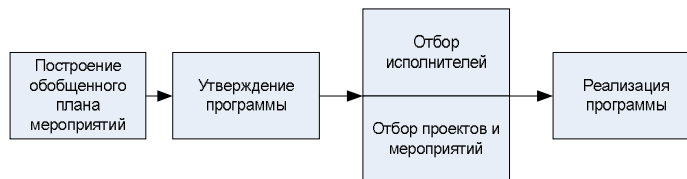
¹ ФЦП "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2012 годы"
<http://www.fasi.gov.ru/fcp/compl/konkurs2009/tematika/>

Первый – традиционный, когда отбор мероприятий и проектов происходит до утверждения программы. Второй – назовем его «грантовый» – когда состав мероприятий программы изначально формируется достаточно упрощенно, вплоть до направлений деятельности, а после утверждения программы процесс выбора тем и исполнителей происходит одновременно. И, наконец, третий, набирающий все большую популярность – это «конкурсный» подход, вариант, при котором сначала происходит отбор программных мероприятий, а уже затем – традиционный отбор исполнителей.

1. Традиционный



2. Грантовый



3. Конкурсный

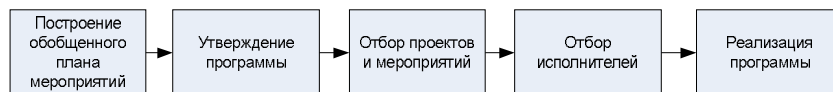


Рисунок 1. Возможные варианты организации планирования и отбора мероприятий и исполнителей целевой программы или проекта

Практическое применение конкурсного подхода можно наблюдать, например, в реализации мероприятий административной реформы в Российской Федерации. Основным документом, определяющим порядок проведения административной реформы, является Концепция административной реформы в Российской Федерации¹ и утвержденный вместе с ней план мероприятий по проведению административной реформы на

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах»

среднесрочный период (изначально 2006–2008 гг., а после внесения изменений – 2006–2010 гг.). Состав плана мероприятий достаточно общий – при 6 (с учетом внесенных изменений – 7) направлениях реализации административной реформы по каждому из направлений предусмотрено не более 5–6 мероприятий на весь период проведения реформы. При этом ежегодно Минэкономразвития России проводит среди субъектов Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти конкурсный отбор на реализацию проектов в области административной реформы. Выделяемое из федерального бюджета финансирование распределяется только между победителями этого отбора, а уже они проводят традиционные государственные закупки в соответствии с перечнем заявленных в Минэкономразвития России мероприятий.

Как в случае грантового, так и в случае конкурсного подхода отбор является инструментом распределения ограниченного объема ресурсов, так что достижения общего одинакового результата в отношении всех участников программы (или, например, на всей территории Российской Федерации) не предполагается. Достичь желаемого результата смогут только победители конкурса, так как они получают дополнительное финансирование на выполнение соответствующих работ. Проигравшие в конкурсном отборе оказываются в положении «догоняющих», поэтому отбор проектов оказывается целесообразно использовать для формирования универсальных, типовых результатов, применимых для всех потенциальных пользователей. Здесь в качестве примера можно привести регулярное, с 2002 г., проведение конкурсных отборов в рамках ФЦП «Электронная Россия»¹, когда отбираются предложения субъектов Российской Федерации по разработке и пилотному, тестовому внедрению тех или иных программно-технических решений, с тем, чтобы потом подготовленные решения можно было бы тиражировать на всей территории Российской Федерации. Надо сказать, что потребность в обеспечении маневра ресурсами в рамках ФЦП высказывалась неоднократно, но, как правило, сфера указанного маневра ограничивалась случаями недостатка ресурсов и (или) нарушения сроков исполнения программ².

¹ Приказ Минэкономразвития России № 83, от 02.04.02 «О проведении с 2002 года конкурсов по отбору заявок на реализацию проектов с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в рамках программных мероприятий ФЦП "Электронная Россия (2002–2010 годы)»

² Белоусов А.Р. О совершенствовании методологии разработки федеральных целевых программ и повышении эффективности их реализации. ЦМАКП, 2003
http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Analytics/fkps/fkps.asp

Конкурсный отбор может быть использован и как инструмент стимулирования проведения работ, реализации мероприятий. Для этого при проведении отбора объявляется о возможности отвлечения части из распределяемых средств на премирование государственных служащих в случае успешного выполнения работ по проекту. В ряде случаев участие в реализации программы не несет никаких выгод для исполнителей – это или просто излишняя нагрузка, или источник потенциально отрицательного эффекта, а введение стимулирования позволяет сгладить этот отрицательный эффект. Не случайно стимулирование было применено при реализации мероприятий административной и бюджетной реформ, причем в ходе проведения административной реформы в 2006 году на премирование допускалось израсходовать до 40% выделяемых средств.

Степень «конкурсности» реализуемых в настоящее время отборов весьма различна. Например, в Приоритетном национальном проекте «Образование» до половины заявок может быть «отсеяно». На первый конкурс субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования (январь–март 2007 г.) поступило 53 заявки, отобраны для финансирования – только 21. На втором конкурсе (ноябрь 2007) из 33 поступивших заявок финансирование получили только 10¹. На конкурсе Минэкономразвития России в 2005 г. по отбору заявок на создание особых экономических зон были отобраны только 6 регионов из 40. А вот при проведении мероприятий административной реформы в 2007 году из 23 подавших заявки федеральных органов исполнительной власти и 53 субъектов Российской Федерации признали победившими 22 и 46 соответственно².

У конкурсного отбора проектов для государственного финансирования есть и очевидные недостатки, часть которых прямо следует из представленных выше особенностей. Первое – это неопределенность результата, неочевидность его получения. Очертив общие границы действий в рамках целевой программы или проекта, сложно гарантировать полное соответствие поступающих предложений установленным требованиям, возникает необходимость в проверке поступающих заявок и мониторинге реализации проектов. В противном случае по итогам планового периода

¹ Модернизация региональных систем образования. Информация Минобрнауки России <http://mon.gov.ru/pro/pnpo/reg/>

² Протокол комиссии Минэкономразвития России по проведению конкурсного отбора http://ar.gov.ru/common/img/uploaded/protokol_2_170507.pdf

может оказаться, что поставленные цели не были достигнуты, выделенные средства израсходованы с низкой эффективностью. В пользу неочевидности достижения результатов играет и вовсе не гарантированное участие в конкурсе достаточного числа возможных организаторов и исполнителей проектов. Условия проводимого конкурсного отбора могут оказаться недостаточно привлекательными для потенциальных участников, следствием чего будет гораздо более узкий по сравнению с планировавшимся спектр реализуемых проектов. Например, очень популярное при отборе субъектов Российской Федерации условие софинансирования проекта из средств регионального бюджета, являясь инструментом стимулирования эффективного расходования средств, одновременно существенно сокращает число участников конкурса. Большинство российских регионов являются получателями субсидий и субвенций из федерального бюджета и не могут достаточно оперативно обеспечить новый проект финансированием из собственных средств.

Второй недостаток конкурсного отбора проектов и мероприятий – невозможность достижения требуемого эффекта по всем направлениям. Проведение конкурса проектов означает, что будут не только победители, но и проигравшие – то есть на определенных территориях или по отдельным мероприятиям какого-либо положительного эффекта достигнуто не будет. Тем самым, если реализация целевой программы затрагивает вопросы, в отношении которых законодательством Российской Федерации предусматриваются равные условия для всех граждан, проведение отбора проектов может привести к негативным последствиям.

Третий недостаток – это необходимость отвлечения средств на стимулирование участия в конкурсном отборе. Допущение расходования средств, предусматриваемых на реализацию проекта, на премирование, иные формы стимулирования участников проекта далеко не всегда оказывается оправданным. Может получиться, что отвлечение весьма значимых сумм из заложенных в программу объемов финансирования не приведет к сопоставимому росту эффективности реализации проекта.

Следует признать, что *пока формального доказательства практической эффективности «двухступенчатого» отбора, проведения отбора проектов и мероприятий – не существует.* Те ФЦП, где он используется, не являются наиболее эффективно реализуемыми с точки зрения Минэкономразвития, очевидные недостатки есть и в реализации реформ и национальных проектов, где применяется данный инструмент. *В то же время, при учете представленных выше недостатков и большей форма-*

лизации, отбор проектов все же является благом и должен в будущем получать все большее распространение. Сферой применения отбора проектов могут и должны стать целевые программы, реализация которых охватывает всю территорию Российской Федерации или сферы деятельности государства, в которых принимает участие несколько различных органов государственной власти, и где обеспечение равенства результатов на всей территории России не является обязательным, по крайней мере, на этапе пилотного внедрения. Таких сфер достаточно много, от безопасности дорожного движения до развития промышленной инфраструктуры и индустриальных парков, но в любом случае главное, чтобы выбор наиболее эффективных направлений расходования средств осуществлялся в соответствии с прозрачными и четко формализованными процедурами. Только в этом случае можно будет говорить о достижении результата – порожденного синергией от активного участия всех уровней управления в планировании целевых расходов.
