



Электронное научное издание
«Ученые заметки ТОГУ»
2015, Том 6, № 1, С. 256 – 259

Свидетельство
Эл № ФС 77-39676 от 05.05.2010
[http://pnu.edu.ru/ru/ejournal/about/
ejournal@pnu.edu.ru](http://pnu.edu.ru/ru/ejournal/about/ejournal@pnu.edu.ru)

УДК 332.02:352(075)

© 2015 г. **Е. Н. Телушкина**, канд. экон. наук

(Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОГРАММНЫХ МЕТОДОВ В ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Правительством Российской Федерации поставлена задача внедрения программных методов в деятельность органов исполнительной власти всех уровней. Автор анализирует практику использования этих методов на примере органов государственной власти Хабаровского края, проблемы формирования программного бюджета, особенности реализации государственных программ, обосновывает направления совершенствования программного метода в практике государственного управления.

Ключевые слова: государственная программа, муниципальная программа, бюджет субъекта федерации, эффективность, проект, управление проектами, индикаторы, государственное управление, муниципальное управление.

E. N. Telushkina

USING SOFTWARE METHODS IN THE PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION

The government of the Russian Federation has set the task of implementing software methods in the activity of the Executive authorities of all levels. The author examines the practice of using these methods on the example of the state authorities of the Khabarovsk Krai, the problem of formation of the program budget, especially the implementation of state programs, substantiates the direction of improving the software method in the practice of public administration.

Keywords: the state program, the municipal program, the budget of the subject of Federation, performance, project, project management, indicators, governance, municipal management.

Методы управления проектами, в том числе и программные методы, применяются сегодня не только практически во всех отраслях промышленности, но и на предприятиях среднего и малого бизнеса, в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Проекты, реализуемые на государственном и муниципальном уровнях, обладают рядом особенностей, что предполагает доработку и адаптацию традиционных проектных методов к практике государственного и муниципального управления.

Опыт использования программных методов в государственном управлении в нашей стране, как на федеральном, так и на региональном уровне имеет богатую историю. Например, в Хабаровском крае доля расходов консолидированного бюджета, формируемых в рамках программ, в общем объеме расходов в 2009 году составляла 10,2 процента, в 2010 году 9,8, в 2011 году - 13,0, в 2012 – 37,8, в 2013 году 79,0 процентов. Но с введением в практику государственного и муниципального управления таких понятий как «государственная программа» и «муниципальная программа» федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации и муниципальные бюджеты должны практически полностью формироваться с помощью программ (за исключением расходов по обслуживанию долга, содержанию законодательной власти, преодолению стихийных бедствий).

Опыт экономически развитых стран, где бюджеты формируются с помощью программ, свидетельствует о перспективности программного метода и его преимуществах по сравнению со сметным финансированием при решении долгосрочных социально-экономических задач. Широкое применение программных методов позволяет облегчить формирование бюджета, обеспечить преемственность бюджетной и экономической политики. В отличие от традиционного постатейного бюджета, программный бюджет обеспечивает большую прозрачность и открытость бюджета, способствует сокращению объема принимаемого бюджета и упрощению процедур рассмотрения и принятия бюджета в законодательных органах власти.

В нашей стране впервые о таком инструменте заговорили в 2008 г., когда принималась Концепция долгосрочного социально-экономического развития страны, а уже в Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов, государственные программы были обозначены в качестве базового условия проведения соответствующих преобразований. Представлялось, что государственная программа – это некая детализация, актуализация тех целей долгосрочного экономического развития, которые заложены в документах стратегического характера. Новую динамику развитию государственных программ и использованию инструментов стратегического планирования в целом в мае 2012 г. придали ряд указов Президента РФ, прежде всего, Указ «О долгосрочной государственной экономической политике», который поставил задачу перед Правительством ускорить принятие государственных программ [1].

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определяет государственную программу субъекта Российской Федерации как «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» [2].

Государственные программы разрабатываются исходя из выполнения государственных функций органами исполнительной власти с учётом приоритетов социально-экономического развития региона. Разработка государственных программ осуществляется на основании утверждённого Правительством субъекта федерации перечня государственных программ. Срок реализации государственной программы определяется на стадии её разработки и должен быть не менее трёх лет и не более срока реализации

стратегии социально-экономического развития региона. Разработка государственной программы включает в себя несколько этапов, в том числе проведение общественного обсуждения или публичного слушания проекта государственной программы.

Различие между просто целевой программой и государственной программой заключается в объекте управления. Для государственной программы – это сфера социально-экономического развития (например, образование), для целевой программы – системная проблема (например, модернизация образования), для ведомственной программы – тактическая задача (например, организация питания школьников).

Если говорить о государственных программах, то в Хабаровском крае в настоящее время разработаны и утверждены 31 программа по следующим направлениям: повышение качества жизни населения края - 13 программ, устойчивое развитие экономики края - 13, повышение эффективности государственного управления – 5 программ.

Перечень программ по направлениям края можно сравнить с общероссийским перечнем, который включает 43 государственных программы по 5 направлениям: новое качество жизни (13 программ), инновационное развитие и модернизация экономики (17), обеспечение национальной безопасности (2), сбалансированное региональное развитие (7) и эффективное государство (4 программ).

Представляется, что в перечень программ Хабаровского края следовало бы добавить программу, основным содержанием которой стало бы сбалансированное региональное развитие. В силу существенной неравномерности экономического и социального развития территорий края эта проблема является чрезвычайно актуальной и требует программного подхода к ее решению.

Разнообразием отличаются подходы регионов к формированию государственных программ. Одним из признаков такого разнообразия является количество государственных программ. Разброс - от 49 государственных программ (республика Дагестан) до 11 (Чукотский автономный округ). Интересно, что на реализацию 49 государственных программ республики Дагестан на 2014 год было предусмотрено всего 16,9 процентов расходов бюджета республики [5].

В Хабаровском крае разработка и реализация государственных программ осуществляется на основе соответствующего постановления правительства края [3]. Преобладающая часть программ (18 из 31) были разработаны в 2012 году, 2 программы – в 2011 году, 6 программ – в 2013 году и 5 программ – в 2014 году. Практически во все программы в ходе реализации вносились изменения и дополнения.

Содержание всех программ полностью соответствует порядку формирования программ. Все государственные программы Хабаровского края содержат паспорт и описательную часть. Описательная часть всех программ включает следующие разделы [3]:

1. Общая характеристика текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития края.

2. Приоритеты и цели краевой государственной политики в соответствующей сфере социально-экономического развития. Цели и задачи государственной программы.

3. Прогноз конечных результатов реализации программы.

4. Сроки и этапы реализации государственной программы.

5. Перечень показателей (индикаторов) государственной программы.

6. Краткое описание подпрограмм и основных мероприятий программы.

7. Основные меры правового регулирования.

8. Ресурсное обеспечение реализации государственной программы.

9. Анализ рисков реализации программы.

10. Механизм реализации программы.

Однако анализ текстов государственных программ Хабаровского края выявил

ряд недостатков. Так, определение целей программ зачастую носит общий характер, задачи не всегда необходимы и достаточны для достижения целей. Показатели (индикаторы) не во всех программах отражают реализацию целей и решение задач программ. Не во всех программах, если используются показатели, источником информации для которых не являются данные статистического наблюдения, содержится методика сбора информации и расчета таких показателей. Отдельные мероприятия программ не соответствуют заявленным целям и задачам. В большинстве программ достаточно формально прописаны риски реализации, часто отсутствует оценка факторов рисков и обоснование предложений по мерам управления ими.

Согласно порядку разработки программ годовые отчеты по каждой государственной программе подлежат размещению на официальных сайтах ответственных исполнителей в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», при отсутствии официального сайта ответственного исполнителя - на официальном сайте Правительства края [3]. Однако по итогам 2013 года не на всех официальных сайтах ответственных исполнителей приводятся отчеты о ходе реализации программ, а некоторые отчеты не в полной мере отражают эти результаты.

Представляется, что эти недостатки постепенно будут устраняться по мере накопления опыта по разработке и реализации государственных программ.

В настоящее время на всех уровнях государственного управления приходит понимание значимости внедрения проектных методов управления, к которым в полной мере относятся и программные методы. Применение проектных технологий позволяет достичь повышения обоснованности и четкости планирования и реализации программ; контроля над расходованием средств, ресурсов и сроков исполнения; снижения рисков, затрат времени и ресурсов; прозрачности; снижения расходов бюджетов всех уровней; повышения эффективности государственного управления; сокращения возможностей для коррупции; повышения экономической безопасности.

Список литературы

- [1] Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» //Консультант плюс. 2014
- [2] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» //Консультант плюс. 2014
- [3] Постановление правительства края от 20 сентября 2013 г. №283-пр (ред. от 19.12.2014) «Об утверждении Порядка принятия решений о разработке государственных программ Хабаровского края, их формирования и реализации и Порядка проведения оценки эффективности реализации государственных программ Хабаровского края и внесении изменений в отдельные нормативные правовые акты Хабаровского края» //Консультант плюс. 2014
- [4] Васильева Л.П.: Управление социально-экономическим развитием региона: сценарно-индикативное прогнозирование и планирование: монография/Л.П. Васильева, А.П. Соколов; НОУ ВПО «Вологод. ин-т бизнеса». - Вологда: Сад-огород, 2013.
- [5] Программные бюджеты субъектов Российской Федерации на практике [Электронный ресурс] URL: <http://www.gosman.ru/?news=34834> (дата обращения 15.01.2015).