

УДК 332.1

Современная технология административного управления: второй этап развития (2004–2009 гг.)

А.А. Сапожников^a, Ю.А. Касиненко^b

Братский государственный университет, ул. Макаренко 40, Братск, Россия

^{a, b}gmu@brstu.ru

Статья поступила 22.07.2016, принята 7.09.2016

Вторая статья из цикла публикаций, посвященных рассмотрению базовых событий процесса формирования технологии административного управления на государственном и муниципальном уровнях власти. В современном периоде административной реформы (1994 г. — н. в.) выделены переходный период (1986–1993 гг.) и относительно самостоятельные этапы развития: первый (1994–2003 гг.), второй (2004–2009 гг.), третий (2010–2013 гг.) и четвертый (2014 — н. в.). Данная статья посвящена процессу и результатам второго этапа (1994–2003 гг.).

Ключевые слова: административная реформа; технология административного управления; этапы развития и технологические направления административной реформы; федеральный, субфедеральный и муниципальный уровни власти; технология муниципального целевого программного бюджетирования.

Modern technology of administrative management: second stage of development (2004-2009)

A.A. Sapozhnikov^a, Yu.A. Kasinenko^b

Bratsk State University; 40 Makarenko St., Bratsk, Russia

^{a, b}gmu@brstu.ru

Received 22.07.2016, accepted 7.09.2016

The article deals with basic stages of formation of the technology of administrative management at state and municipal power levels. There are some periods in the whole modern period of administrative reform (1994-nowadays) such as transition period (1986-1993) and relatively independent stages of development. They are the 1st stage (1994-2003), the 2nd (2004-2009), the 3rd (2010-2013) and the 4th (2014-nowadays). The article is devoted to the process and the results of the 2nd stage (1994-2003).

Key words: administrative reform; technology of administrative management; stages of development and technological directions of administrative reform; federal, sub-federal and municipal power levels; technologies of municipal targeted programmed budgeting.

Введение

Данная статья является третьей в цикле из пяти статей о процессе формирования современной (период от 1994 г. до настоящего времени) технологии административного управления. В первой статье рассматривался так называемый переходный период реформирования экономической модели государства (1986–1993 гг.) — период с момен-

та объявления «перестройки» в апреле 1985 г. до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. [1], во второй статье — первый этап (1994–2003 гг.) [2]. В данной статье рассматривается второй этап современного периода формирования технологии административного управления в новых экономических условиях (2004–2009 гг.).

Параллельно с этим излагаются результаты анализа лучших муниципальных практик в этой сфере, а также теоретических и прикладных изысканий Центра муниципальных системных исследований, выполненных на базовой кафедре администрации города Братска «Государственное и муниципальное управление» Братского государственного университета при разработке технологии муниципального целевого программного бюджетирования, основанной на интеграции принципов стратегического управления, целевого программирования, проектного управления и бюджетирования, ориентированного на результат [2].

Административная реформа. В конце первого этапа формирования современной технологии административного управления (1994–2003 гг.) административная реформа получила нормативно-правовое оформление в Указе Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» [4]. Одновременно была создана правительственная комиссия по проведению административной реформы [5].

Начало второго этапа (2004–2009 гг.) связано со значительными структурно-функциональными изменениями в деятельности федеральных органов исполнительной власти и последовавшими за этим изменениями на субфедеральном уровне. Начало этим преобразованиям было положено Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [6].

Указом было установлено, что систему федеральных органов исполнительной власти образуют федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. При этом федеральные министерства осуществляют «функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности» и «координацию и контроль деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств». Федеральные службы осуществляют «функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также

специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности». Федеральные агентства осуществляют «в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору» [6].

Разделение указанных функций управления между самостоятельными органами исполнительной власти позволило систематизировать и конкретизировать их полномочия и повысить ответственность за результативность и эффективность целевой деятельности. Прошедшее с момента реорганизации время подтвердило ее принципиальную целесообразность как на федеральном, так и на субфедеральном уровнях государственной власти.

Интеграция базовых технологий административного управления. Напомним, что в качестве базовых технологий административного управления нами рассматриваются технологии стратегического управления, целевого программирования, проектного управления и бюджетирования, ориентированного на результат. Впервые необходимость интеграции названных базовых технологий определена Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» [7], которым была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. и утвержден план мероприятий по ее реализации.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления было рекомендовано «разработать и реализовать меры по повышению результативности бюджетных расходов, руководствуясь основными положениями Концепции» [7]. Важным нововведением стало утверждение Положения о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

В числе основных технологических проблем реформирования бюджетной системы, в частности, были названы: «отсутствие включенных в бюджетный процесс механизмов среднесрочного планирования», «отсутствие четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также критериев оценки деятельности администраторов бюджетных средств» и «формальный характер применяемых методов программно-целевого планирования (в том числе разработки и реализации федеральных целевых программ)» [7].

В соответствии с этим основным методологическим принципом реформы стал принцип «смещения акцентов бюджетного процесса от “управления бюджетными ресурсами (затратами)” на “управление результатами” путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров». При этом «бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ» [7].

В Концепции было определено, что «ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) “бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования”. Ее суть — распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов» [7].

В соответствие с этим основным из пяти направлений реформирования бюджетного процесса стало «формирование и включение

в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов» [7].

Таким образом, Концепция предусматривала полную интеграцию двух основных базовых технологий административного управления — целевого программирования и бюджетирования, ориентированного на результат. В заключительной части Концепции было отмечено, что «бюджетное планирование, ориентированное на результат, является одним из элементов системы взаимодополняющих мер по повышению эффективности государственного управления и как таковое способно дать максимально положительный эффект при условии применения комплексного подхода к реформированию системы государственного управления» [7].

Следует отметить, что в целях методического обеспечения реализации Концепции [7], практически одновременно с ней, были приняты Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ и Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 гг. [8; 9]. Последний документ содержал материал, важный для реализации Концепции [7] и последующего технологического развития принципов целеполагания в административном управлении, — Примерный перечень стратегических целей страны для разработки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Дальнейшее развитие административной реформы. Основные направления дальнейшего развития административной реформы были определены Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» [10]. Концепция была реализована в два этапа — 2006–2008 и 2009–2010 гг. Отметим, что основные техно-

логические направления административной реформы этого периода были связаны с реализацией Концепции [7].

В Концепции было отмечено, что «сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для социально-экономического развития страны и повышения ее мировой конкурентоспособности» и «необходимо повысить эффективность государственного управления путем кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти» [10].

Также отмечалось, что практика составления докладов о результатах и основных направлениях деятельности «выявила ряд серьезных проблем, препятствующих формированию системы управления, ориентированного на результат»: «отсутствуют методики расчета показателей результативности по ряду важнейших направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти»; «не созданы система сбора и обработки информации, необходимой для формирования достаточного набора целевых значений показателей результативности, и система мониторинга их достижения»; «у государственных служащих нет необходимых знаний и навыков такой работы, а также мотивации к ее проведению» [10].

Основными направлениями развития «управления по результатам» были названы: 1) «создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности»; 2) «разработка ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства»; 3) «внедрение технологий и процедур целеполагания»; 4) «разработка и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам»; 5) «разработка и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц»; 6) «внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей» [10].

Важными являются указания на то, что «в ходе создания механизмов ведомственного и межведомственного планирования необходимо решить задачи по их методическому обеспечению и пилотному внедрению, а также обеспечить экспертное сопровождение внедрения указанных механизмов» и «внедрение системы планирования и проектного управления в равной мере важно и для успешного проведения административной реформы, и для решения других задач, связанных с реализацией полномочий органов исполнительной власти. Разработка такой системы должна осуществляться одновременно с внедрением новых комплексных механизмов целеполагания и бюджетирования, ориентированных на результат» и «в целях внедрения процедур управления, ориентированного на результат, и проектного управления в субъектах Российской Федерации должна быть создана соответствующая типовая нормативно-правовая и методическая база для субъектов Российской Федерации с ее последующей экспериментальной апробацией» [10].

Важное место в процессе развития организационной составляющей административной реформы занимает Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., принятая Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р [11]. Следует отметить, что до этого в сфере стратегического развития страны использовались программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу — на 2002–2004, 2003–2005 и 2006–2008 гг. [12–14].

В Концепции было отмечено, что «формируется новая система государственного управления», «внедряются современные методы и механизмы стратегического планирования и управления по результатам, идет их увязка с механизмами принятия бюджетных решений, в первую очередь в рамках программно-целевого подхода» [11].

В числе значимых событий второго этапа следует отметить состоявшееся в июле 2006 г. заседание Государственного совета Российской Федерации, где обсуждалась тема

«О механизмах взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов» [15].

Рубежным технологическим актом, завершающим второй этап, является Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» [16]. В указе детализируются и развиваются положения Федерального закона от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [17].

В числе основных задач стратегического планирования указано на необходимость «совершенствования нормативно-правовой, научной и методологической базы в области стратегического планирования», «совершенствования государственной системы информационно-статистического наблюдения за показателями устойчивого развития Российской Федерации и состояния», «осуществления мер информационно-аналитической, ресурсной и кадровой поддержки стратегического планирования».

Таким образом, основными результатами второго этапа развития современной технологии административного управления (2004–2009 гг.) стали окончательная интеграция целевого программирования и бюджетирования, ориентированного на результат [7], а также обновление подхода к стратегическому планированию [16]. Следует отметить повышение внимания к совершенствованию технологии разработки и реализации целевых программ различных видов и уровней с целью улучшения их качества. Важно также возросшее значение субфедеральных и муниципальных технологий административного управления, обусловившее необходимость использования проектного управления и разработки управленческого бюджета.

Литература

1. Сапожников А.А., Касиненко Ю.А. Современная технология административного управления: переходный этап развития // Про-

блемы социально-экономического развития Сибири. 2016. №2 (24). С. 57-62.

2. Сапожников А.А., Касиненко Ю.А. Современная технология административного управления: первый этап развития (1994-2003 гг.) // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2016. № 3 (25). С. 45-53.

3. Сапожников А.А. Муниципальное целевое программное бюджетирование: решения // Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 64-70.

4. О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О Правительственной комиссии по проведению административной реформы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 31 июля 2003 г. № 451 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 19 апр. 2005 г. № 239 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О направлении Методических рекомендаций по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006 - 2008 годы [Электронный ресурс]: письмо Минфина России от 27июня 2005 г. № 02-АЛ/2008 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-р // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17нояб. 2008 г. № 1662-р // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. **О программе социально-экономического развития Российской Федерации** на среднесрочную перспективу (2002 - 2004 годы) [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001г. № 910-р // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. **Об утверждении Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу** (2003 - 2005 годы) [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 15 авг. 2003 г. № 1163-р // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. **О Программе** социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 годы) [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 19 янв. 2006 г. № 38-р // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. **О механизмах** взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов» [Электронный ресурс]: стеногр. отчет о заседании Гос. совета Рос. Федерации (21 июля 2006 г. Москва, Большой Кремлевский дворец) // Офиц. сайт «Президент России».

16. **Об** Основах стратегического планирования в Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. **О государственном** прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 630

Направления инвестиционной деятельности лесопромышленных предприятий Среднего Приангарья

Д.А. Сорокин^a, Н.М. Сорокина^b, Т.М. Ермакова^c

Братский государственный университет, ул. Макаренко 40, Братск, Россия

^adekan_feiu@brstu.ru, ^bms.sam1985@mail.ru, ^csd0203@mail.ru

Статья поступила 14.06.2016, принята 28.08.2016

В настоящее время многие предприятия лесной отрасли заняты активным поиском источников инвестиций и привлекают их не только в целях восстановления стоимости основных средств, но и для технического перевооружения, внедрения в производство более совершенной техники и технологий, ввода новых мощностей по лесопилению с использованием современного оборудования, организации лесохозяйственного процесса на арендованных лесосырьевых базах, строительства и содержания в надлежащем состоянии лесовозных дорог и дорог лесохозяйственного назначения. В статье приводятся данные об инвестиционной практике на примере лесопромышленного предприятия, осуществляющего производственную деятельность в Усть-Кутском районе и Братске, анализируются данные по проекту развития производственных мощностей. Сделан вывод о необходимости разработки функциональной модели лесопромышленных предприятий, имеющей положительный социальный и бюджетный эффект и предусматривающей развитие производства и лесной инфраструктуры, проведение лесовосстановительных мероприятий.

Ключевые слова: инвестиции; инвестиционный проект; лесозаготовительное производство; лесовосстановление; лесопиление; глубокая переработка древесины; лесная инфраструктура; экономическая эффективность; социальная эффективность.