

обеспечить количественный и качественный рост. Так, среди событий, важных для малого и среднего бизнеса, стоит отметить введение моратория на рост налоговых ставок и ставок по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды на период до 2018 г., увеличение видов деятельности на патентной системе налогообложения с 47 до 63, предоставление субъектам РФ права снижения налоговой ставки для малого бизнеса с 6 до 1 %, введение трехлетнего моратория на плановые проверки субъектов малого предпринимательства, принятие Госдумой РФ четвертого антимонопольного пакета, продление «малой» приватизации, создание государственной корпорации по развитию МСП и др.

#### Литература

1. Инновационная экономика в XXI веке: монография / под ред. Ю.Н. Клещевского, И.А. Кудряшовой. Кемеровский институт (филиал)

РГТЭУ. Кемерово: Кемеровский институт (филиал) РГТЭУ, 2013. С. 55-59.

2. Захарова Н.В. Основные особенности формирования инновационной экономики в Великобритании. Вопросы новой экономики. 2015, № 1 (33). С. 44-51.

3. Калинин А. Мало и медленно // Российская Бизнес-газета - № 993 (14) URL: // <https://rg.ru/author-Aleksandr-Kalinin> (дата обращения: 5.07.2016).

4. Аналитическая информация о финансовых, экономических и социальных показателях развития малого и среднего предпринимательства в Кемеровской области, функционирование организаций инфраструктуры поддержки СМСП URL://<http://dprpko.ru/analiticheskie-materialyi.html> (дата обращения: 1.09.2016).

5. Это только говорится, что бизнес может быть малым URL:// <http://www.gfppko.ru/>. (дата обращения 1.07.2016).

6. Девяткин Г.Т. Система социальной ответственности как фактор развития предпринимательства в 1990-е гг. // Проблемы социально-экономического развития Сибири, 2016, № 2 (24). С. 16-22.

УДК 332.1

## Современная технология административного управления: третий этап развития (2010–2013 гг.)

А.А. Сапожников<sup>а</sup>, Ю.А. Касиненко<sup>б</sup>

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

<sup>а</sup>. [bgmu@brstu.ru](mailto:bgmu@brstu.ru)

Статья поступила 18.10.2016, принята 25.12.2016

*Четвертая 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 третьего этапа (2010–2013 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 management control technology: the third stage of development (2010-2013)

A.A. Sapozhnikov<sup>a</sup>, Yu.A. Kasinenko<sup>b</sup>

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

<sup>a</sup>.bgmu@brstu.ru

Received 18.10.2016, accepted 25.12.2016

*The fourth article from a series of publications devoted to the consideration of basic events of process formation of management control technology at state and municipal levels of government. Within the recent period of administrative reform (1994-present time), the authors single out the transition period (1986-1993) and relatively independent stages of development: the first (1994-2003), the second (2004-2009), the third (2010-2013) and the fourth (2014-present time). The article deals with the process and results of the third stage (2010-2013).*

**Key words:** administrative reform; management control technology; stages of development and technological directions of administrative reform; federal, subfederal and municipal levels of government; target budgeting technology.

### Введение

Данная статья является четвертой в цикле 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.) с момента объявления «перестройки» в апреле 1985 г. до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. [1], во второй и третьей статьях — первый (1994–2003 гг.) и второй (2004–2009 гг.) этапы [2; 3]. В данной статье анализируется третий этап современного периода формирования технологии административного управления в новых экономических условиях (2010–2013 гг.).

Параллельно с этим излагаются результаты исследования 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 [4].

### Развитие административной реформы.

Дальнейшее развитие административной реформы после принятия основных концепций третьего этапа (2004 г. [5], 2005 г. [6], 2008 г. [7]), связано с реализацией программы правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (2010 г.) [8], Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. (2011 г.) [9] и майских указов президента Российской Федерации, в частности указа «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (2012 г.) [10].

В Программе [8] было зафиксировано, что в результате административной реформы выполнено «формирование в Российской Федерации современной системы управления общественными (государственными и муниципальными) финансами», в частности путем «поэтапного внедрения инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты (приоритетных национальных проектов, докладов о результатах и основных направлениях деятельности, ведомственных целевых программ, обоснований

бюджетных ассигнований, государственных (муниципальных) заданий)» и «перехода от годового к среднесрочному финансовому планированию».

В то же время было отмечено, что «в сфере управления общественными финансами сохраняется ряд системных недостатков и нерешенных проблем». В частности, было указано, что «стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием, отсутствует оценка всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования), применяемых для достижения целей государственной политики», «структура и динамика расходов слабо увязаны с целями государственной политики», «отсутствуют действенные методики оценки деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе оценки эффективности использования ими финансовых ресурсов», «не соответствует современным требованиям система государственного финансового контроля», «формальным и недостаточно увязанным с бюджетным процессом остается применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты» [8].

Программа предусматривала решение следующих основных задач: «четкое определение сфер ответственности как публично-правовых образований, так и органов государственной власти и органов местного самоуправления соответствующих публично-правовых образований», «обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей», «повышение качества финансового управления в общественном секторе, в том числе путем адаптации инструментов корпоративного менеджмента» [8].

В числе основных направлений решения названных задач были определены «внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления», «переход к утверждению "программного" бюджета», «реформирование государственного (муниципального) финансового контроля и развитие внутреннего контроля» и «создание информацион-

ной среды и технологий для реализации управленческих решений» [8].

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления было рекомендовано «разработать и реализовать аналогичные региональные и муниципальные программы по повышению эффективности расходов соответствующих бюджетов согласно основным положениям данной Программы» [8].

Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. [9] являлась развитием Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренной распоряжением правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, и преследовала две основные цели — снижение административных барьеров и совершенствование административных процессов исполнения функций, оказания услуг и выполнения работ.

Основные направления «общесистемных мер снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг» включали совершенствование «системы лицензирования», «системы аккредитации», «системы уведомительного порядка осуществления предпринимательской и профессиональной деятельности», «системы государственного контроля и надзора», а также «развитие и внедрение механизмов саморегулирования», «оптимизацию предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций)», «мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг», организацию «предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна" в многофункциональных центрах» [9].

В рамках оптимизации исполнения функций и оказания услуг предусматривались, в частности, «разработка и утверждение административных регламентов», «формирование реестров государственных и муниципальных услуг (функций)», «предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме» [9].

Необходимо отметить, что механизм реализации Концепции [9] предусматривал два

важных организационно-технологических положения — «органам исполнительной власти необходимо осуществлять взаимодействие с бизнес-сообществом, научными, общественными и другими заинтересованными организациями и гражданами по ряду ключевых направлений, связанных с совершенствованием государственного и муниципального управления», и «должна быть обеспечена методическая поддержка субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, включающая проведение методических семинаров, подготовку методических материалов, а также разработку типовых документов».

Указ президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [10] предусматривал дальнейшее развитие основных направлений административной реформы.

В качестве важного приоритета следует назвать повышение эффективности системы взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества путем установления «критериев и порядка оценки гражданами эффективности деятельности руководителей: территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений; органов местного самоуправления; унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, а также акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований», «разработки новых механизмов формирования общественных советов при органах государственной власти Российской Федерации», «расширения участия граждан и организаций в формировании стандартов предоставления государственных услуг и контроле за их исполнением», «принятия мер, направленных на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов, обеспечение стабильности объемов региональных фондов финансовой поддержки и софинансирования муниципальных образований» [10].

### **Развитие целевого программирования.**

Основным технологическим нововведением третьего этапа стал переход к государственным и муниципальным программам, предусмотренный Программой [8].

В разд. 5 «Государственные программы как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов» было определено, что государственная программа Российской Федерации представляет собой «документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения» [8].

Государственные программы должны формироваться «исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения» и содержать определение органа исполнительной власти «отвечающего за реализацию государственной программы» и «достижение конечных измеряемых результатов». Государственными программами должны быть охвачены «все сферы деятельности органов исполнительной власти и соответственно большей части бюджетных ассигнований». При этом органы исполнительной власти и должностные лица, осуществляющие управление государственными программами, должны наделяться «полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения целей программ в соответствии с принципами и требованиями проектного управления» и осуществлять «проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы» [8].

Для реализации названных механизмов государственные программы должны содержать «обоснование цели и задач программы, ее вклада в достижение (реализацию) долгосрочных целей (приоритетов) социально-экономического развития Российской Федерации», «анализ исходной ситуации, сложившихся и прогнозируемых тенденций, основных проблем в соответствующей сфере», «прогноз конечных результатов

программы, характеризующих целевое состояние, изменение состояния уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степени реализации других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере», «перечень целевых индикаторов и показателей государственной программы с расшифровкой плановых значений по годам ее реализации» и «сроки реализации государственной программы в целом, основные этапы и сроки их реализации с указанием промежуточных показателей» [8].

В разд. 6 «Переход к программной структуре расходов бюджетов» Программы [8] было указано, что «внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и необходимость создания условий для планирования бюджетных ассигнований по новым принципам требуют изменения порядка составления и утверждения бюджетов и корректировки бюджетной классификации Российской Федерации», в частности каждое публично-правовое образование должно самостоятельно определить «порядок и сроки перехода от традиционных целевых статей к целевым статьям, отражающим состав государственных (муниципальных) программ и их подпрограмм».

При этом было указано, что «внедрение принципов формирования программного бюджета предполагает сохранение и усиление роли существующих инструментов бюджетного планирования: реестра расходных обязательств, федеральной адресной инвестиционной программы, обоснований бюджетных ассигнований» [8].

Во исполнение Программы [8] в 2010 г. правительством Российской Федерации были утверждены Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [11] и Перечень государственных программ Российской Федерации [12]. В 2013 г. Минэкономразвития России были разработаны и утверждены Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [13].

**Развитие целевого бюджетирования.** В 2013 г. федеральным законом были внесены соответствующие изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации [14], в частности ст. 179, ранее имевшая наименование «Долгосрочные целевые программы», получила наименование «Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы».

В последнем Бюджетном послании президента Российской Федерации 2013-го года (в 2013 г. была завершена практика разработки ежегодных бюджетных посланий) [15] были названы, в частности, следующие технологические проблемы административного управления: «планирование мер социально-экономического развития и бюджетное планирование по-прежнему остаются недостаточно скоординированными», «задачи социально-экономической политики и итоги их реализации по-прежнему рассматриваются отдельно от вопросов бюджетной политики», «отсутствует четкая система оценки эффективности бюджетных расходов», «государственные программы пока не стали инструментом выработки и реализации государственной политики на долгосрочную перспективу», «не решена задача перехода к долгосрочному бюджетному планированию, не утверждена долгосрочная бюджетная стратегия, в рамках которой должны быть определены предельные объемы расходов на реализацию каждой из государственных программ в увязке с прогнозом основных бюджетных параметров», «медленно решается задача повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг» [15].

В новом бюджетном цикле должна быть создана «единая правовая и методическая база для оказания государственных (муниципальных) услуг в увязке с целевыми показателями развития соответствующих отраслей, для оценки качества и доступности услуг, предоставляемых населению, оценки эффективности деятельности организаций, развития конкурентной среды при размещении государственных заданий на конкурсной основе» [15].

Было указано на необходимость «завершения разработки бюджетной стратегии

Российской Федерации на период до 2030 года», которая должна «содержать четкие ориентиры по ресурсному обеспечению государственных программ и оценку рисков бюджетной разбалансированности в различных прогнозных сценариях, а также рекомендуемый алгоритм действий при их реализации». При этом «государственные программы Российской Федерации должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование», для чего «необходимо обеспечить взаимосвязь поставленных целей и бюджетных ограничений, их увязку с основными параметрами оказания государственных услуг, использование всего арсенала регулятивных инструментов, проработку планов структурных реформ» и использовать «другие программно-целевые инструменты, в частности “дорожные карты” изменений в социальной сфере, которые должны быть скоординированы по срокам реализации модернизационных мер, объемам финансирования» [15].

В заключении Послания была сформулирована общая задача дальнейшего развития технологии административного управления: «в 2014-2015 годах должен быть завершен переход к программно-целевым методам стратегического и бюджетного планирования. Основным инструментом достижения целей государственной политики должны стать государственные программы, требования к которым будут вытекать из документов стратегического планирования, а механизмы и объемы их финансового обеспечения — устанавливаться в долгосрочной бюджетной стратегии, трехлетних бюджетах и Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» [15].

Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. [16] была принята в самом конце 2013 г. (30 декабря) и стала продолжением рассмотренной выше Программы [8]. В связи с этим Программу [16] целесообразно рассматривать как первый рубежный документ следующего, четвертого этапа (2014–

2016 гг.) развития современной технологии административного управления.

### **Заключение**

Таким образом, основными результатами третьего этапа развития современной технологии административного управления (2010–2013 гг.) стали усиление технологий целеполагания и программирования путем введения государственных и муниципальных программ, а также дальнейшее развитие интеграции целевого программирования и бюджетирования, ориентированного на результат.

Важными также являются усиление внимания к субфедеральным и муниципальным технологиям административного управления и указание на необходимость использования проектного управления и разработки управленческого бюджета. Следует, однако, отметить, что технология муниципального управления все еще остается без необходимых методических рекомендаций. Органы местного самоуправления вынуждены разрабатывать собственные методики на базе аналогичных федеральных и субфедеральных документов. К сожалению, это возможно только в крупных муниципальных образованиях со статусом городского округа или муниципального района.

### *Литература*

1. Сапожников А.А., Касиненко Ю.А. Современная технология административного управления: переходный этап развития // Проблемы 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., Касиненко Ю.А. Современная технология административного управления: второй этап развития (2004-2009 гг.) // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2016. № 4 (26). С. 45-53.
4. Сапожников А.А. Муниципальное целевое программное бюджетирование: решения // Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 64-70.
5. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 22 мая 2004 г. N 249. Доступ из справ.-правовой сис

темы «КонсультантПлюс».

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

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

8. Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 N 1101-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 07 мая 2012 г. № 601. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государст-

венных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 02 авг. 2010 г. № 588. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 11 нояб. 2010 г. № 1950-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития России от 20 нояб. 2013 г. № 690 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса [Электронный ресурс]: федер. закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах [Электронный ресурс]: Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2013 г. № 2593-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».