

сонал». После этого определяются показатели подсистемы «Финансы», включающие доходы, расходы, прибыль, чистую прибыль, активы и пассивы организации, а также разрабатывается план движения денежных средств.

## Литература

1. Налоговый кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 5 авг. 2000 г. № 117-ФЗ. Часть 2. (ред. от 29.12.2015). Гл. 25. Доступ из справочно-прав. системы «Консультант Плюс».

2. Гончарова Н.А., Трусевич Е.В., Левченко Т.М. Методологические подходы к определению эффективности управленческих решений // Вестн. Иркут. регион. отд-ния акад. наук высш. школы. 2015. № 1 (22). С. 106-108.

УДК 332.1

## Современная технология административного управления: переходный этап развития

А.А. Сапожников<sup>a</sup>, Ю.А. Касиненко<sup>b</sup>

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

<sup>a,b</sup>gmu@brstu.ru

Статья поступила 22.05.2016, принята 16.06.2016

*Цикл статей, в котором данная статья является первой, посвящен рассмотрению базовых событий процесса формирования технологии административного управления на государственном и муниципальном уровнях власти. Выделены переходный период (1986–1993 гг.) и четыре относительно самостоятельных этапа современного периода административной реформы (1994 г. — наст. вр.): этап 1 (1994–2003 гг.), этап 2 (2004–2009 гг.), этап 3 (2010–2013 гг.) и этап 4 (2014 — наст. вр.). Параллельно с этим излагаются результаты теоретических и прикладных исследований, а также анализа лучших муниципальных практик в этой сфере, выполненных на кафедре «Государственное и муниципальное управление» Братского государственного университета — базовой кафедре администрации города Братска — при разработке технологии муниципального целевого программного бюджетирования, основанной на интеграции принципов целевого программирования, бюджетирования, ориентированного на результат, и стратегического управления.*

**Ключевые слова:** административная реформа; технологии административного управления; этапы развития и направления трансформации; переходный период; федеральный, субфедеральный и муниципальный уровни власти; технология муниципального целевого программного бюджетирования.

## Modern technology of administrative management: transitional stage of development

А.А. Sapozhnikov, Yu.A. Kasinenko

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

gmu@brstu.ru

Received 22.05.2016, accepted 16.06.2016

*The article is the first of the whole cycle of the articles, devoted to the study of basic stages of the formation process for the technology of administrative management at the state and municipal levels of government. Modern period of the administrative reform (1994-nowadays) includes transitional period (1986-1993) and four relatively independent stag-*

*es: Stage I (1994-2003), Stage II (2004-2009), Stage III (2010-2013), Stage IV (2014-nowadays). The results for both theoretical and applied research have been presented, as well as for the analysis of the best municipal practices in this field of study. The analysis has been done at the Department of State and Municipal Management of Bratsk State University when developing the technology of municipal programmed targeted budgeting. The Department is the basic department of the municipal administration of the city of Bratsk. The technology is based on the integration of the principles of targeted programming and budgeting with strategic management.*

**Key words:** administrative reform; technology of administrative management; stages of development and directions of transformation; transitional period; federal, sub-federal and municipal levels of government; technology of municipal programmed targeted budgeting.

### **Вступление**

После принятия новой Конституции Российской Федерации 1993 г. и формирования первичного варианта системы органов исполнительной власти началась разработка эффективной технологии их деятельности в новых экономических условиях.

Этот процесс получил общее наименование «административная реформа». Однако официальным началом административной реформы принято считать 2003 г., когда были приняты Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» и Постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» [1; 2]. Фактическое же начало административной реформы относится к 1990 г., когда была принята Декларация Совета народных депутатов РСФСР от 12.06.1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» и ряд других политических документов [3].

Административная реформа осуществлялась одновременно по нескольким направлениям, однако ведущим стало направление, связанное с формированием новой технологии административного управления в рыночных экономических условиях на всех уровнях власти — государственном (федеральном и субфедеральном) и муниципальном (местном). Отметим, что речь идет именно об управлении, а не о планировании, так как при разработке подобной технологии следует рассматривать полный цикл управления — прогнозирование, планирование, исполнение планов (режим диспетчеризации), отчет и анализ, а не его отдельную составляющую — планирование.

Кроме того, в составе каждого из пяти названных этапов процесса административного управления необходимо учитывать такие важные составляющие, как контроль (в том числе консультативно-поддерживающий) и аудит результативности и эффективности бюджетных расходов. Такое административное управление является функционально полным и может рассматриваться как системное.

Исторически сложилось так, что основное методологическое внимание при этом уделялось государственному уровню власти. Органы местного самоуправления были вынуждены самостоятельно, «по аналогии» разрабатывать собственную методическую базу с учетом вида муниципального образования, законодательно установленных полномочий и особенностей своей системы жизнедеятельности. Причина сложившейся ситуации обусловлена с одной стороны передачей части методологических полномочий в отношении местного самоуправления на субфедеральный уровень, с другой — многообразием видов и конкретных характеристик муниципальных образований.

Названное направление административной реформы и сегодня является основным и продолжает непрерывно совершенствоваться. И, опять же, в первую очередь — на федеральном и субфедеральном уровнях.

Цикл статей, в котором данная статья является первой, посвящен рассмотрению базовых событий процесса формирования технологии административного управления на государственном и муниципальном уровнях власти. Параллельно с этим излагаются результаты теоретических и прикладных исследований, а также анализа лучших муниципальных практик в этой сфере, выполненных на кафедре «Государственное и муниципальное управление»

Братского государственного университета — базовой кафедре администрации города Братска. Разработанная на базовой кафедре технология системного муниципального управления, основанная на интеграции принципов целевого программирования, бюджетирования, ориентированного на результат, и стратегического управления получила наименование технологии муниципального целевого программного бюджетирования (МЦПБ) [4]. Технология охватывает полный цикл управления в стратегическом (18, 12 и 6 лет), тактическом (3 года) и операционном (1 год, квартал, месяц) календарных периодах и включает названные выше функции контроля и аудита.

В современном периоде административной реформы (1994 г. — наст. вр.) и, соответственно, периоде формирования общей технологии административного управления и параллельно с ней технологии МЦПБ можно выделить четыре относительно самостоятельных этапа: этап 1 (1994–2003 гг.), этап 2 (2004–2009 гг.), этап 3 (2010–2013 гг.) и этап 4 (2014 — наст. вр.). В рамках каждого этапа развитие технологии осуществлялось по трем основополагающим направлениям трансформации — формирование нового государственного программирования, государственного бюджетирования и государственного заказа.

Каждый этап по каждому направлению трансформации имеет свои «рубежные» и «промежуточные» нормативные правовые акты федерального уровня. Рубежные акты позволяют документально отследить этапы развития исследуемого процесса. Развитие же каждого направления отслеживается путем выстраивания «цепочек» промежуточных нормативных правовых актов.

Предварительно, кроме современного периода административной реформы, необходимо рассмотреть так называемый переходный период реформирования экономической модели государства (1986–1993 гг.). Именно в этот период осуществлялся непосредственный переход от государственного управления к административному управлению в новых экономических условиях и формировались тенденции и ключевые направления трансформации.

**Переходный период (1986–1993 гг.).** Первое ключевое направление трансформации зафиксировано в соответствующих редакциях Конституции РСФСР и Российской Федерации. Так, Конституция РСФСР 1978 г. (введена в действие с 12 апреля 1978 г. Декларацией Верховного Совета РСФСР) [5] имела 8-й раздел «Государственный план экономического и социального развития РСФСР. Государственный бюджет РСФСР». В гл. 19 этого раздела «Государственный план экономического и социального развития РСФСР» было определено что «текущие и перспективные государственные планы экономического и социального развития РСФСР имеют целью обеспечение комплексного экономического и социального развития на территории республики в соответствии с основными задачами и направлениями экономического и социального развития СССР» и «определяют задачи в области экономики и социально-культурного строительства, содержат целевые комплексные программы, планы развития отраслей народного хозяйства и экономических районов на территории РСФСР, включают в себя планы экономического и социального развития автономных республик, краев, областей, автономных областей и городов республиканского подчинения». В такие планы включаются также «основные показатели планов предприятий, учреждений и организаций союзного подчинения, находящихся на территории РСФСР», а их разработка «осуществляется с учетом предложений коллективов предприятий, учреждений и организаций, а также общественных организаций». При этом было установлено, что «Совет Министров РСФСР организует выполнение государственного плана экономического и социального развития РСФСР и принимает меры по укреплению плановой дисциплины», «отчеты о выполнении государственных планов экономического и социального развития РСФСР рассматриваются и утверждаются Верховным Советом РСФСР», а «общие показатели выполнения планов публикуются для всеобщего сведения».

В заключительной редакции этой же Конституции РСФСР, принятой в 1992 г. [5], в гл. 19 разд. 8 базовые формулировки остались практически без изменения, за исключением

упоминания об СССР, прекратившем свое существование в декабре 1991 г., и включения в число основных участников процесса управления Президента РСФСР (закон РСФСР от 24.04.1991 г. № 1098-1 «О Президенте РСФСР»).

Следует отметить, что в начале переходного периода еще действовали главные документы советского государственного планирования 12-й пятилетки (1986–1990 гг.) — «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986–1990 годы и на перспективу до 2000 года» и «Государственный план экономического и социального развития СССР на 1986–1990 годы» [6]. Выполнение аналогичного государственного плана 13-й пятилетки (1991–1995 гг.) в связи с распадом СССР в декабре 1991 г. было прекращено.

В ныне действующей Конституции Российской Федерации 1993 г. от раздела 19 осталось лишь определение одного из предметов ведения Российской Федерации — «установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации» (ст. 71) [7]. Таким образом, в явном виде в новых экономических условиях государственное планирование осталось в форме «основ федеральной политики» и «федеральных программ развития Российской Федерации», которые можно рассматривать как самостоятельные комплексные документы, либо как отдельные разделы предметных федеральных программ. Конституция Российской Федерации 1993 г. является рубежным нормативным правовым актом переходного периода первого направления формирования новой технологии административного управления, которое мы определили как «государственное программирование».

Вторым, и главным, направлением формирования новой технологии административного управления, без сомнения, является «государственное бюджетирование». В новых экономических условиях именно многоуровневый бюджетный процесс занял основные позиции в административном управлении, оттеснив на второе место государственное планирование. Однако следует

указать на наличие тесной взаимосвязи этих направлений, которая в процессе развития сделала их «равноправными» и восстановила естественную последовательность — «программирование – бюджетирование» (результат деятельности — ресурсы для его достижения).

Наиболее значимыми нормативными правовыми актами переходного периода по данному направлению стали законы РСФСР от 10.10.1991 г. № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» и от 15.04.1993 г. № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов ...» [8; 9]. Уже в 1991 г. было определено, что «составлению проектов бюджетов предшествует разработка планов и прогнозов развития территорий и целевых программ» (ст. 16) [8]. Кроме того, разрабатываются «прогноз социально-экономического развития РСФСР, сводный баланс финансовых ресурсов, основные направления бюджетной политики, рассчитываются контрольные цифры проекта бюджета» (ст. 20) [8]. Было введено также «Бюджетное послание Президента РСФСР Верховному Совету РСФСР», с которым он должен выступать «на совместном заседании Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР в начале апреля года, предшествующего соответствующему финансовому году».

Названные законы [8; 9] и практика их применения стали основой для принятия в 1998 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации [10].

Третьим направлением формирования новой технологии административного управления стало создание федеральной контрактной системы — системы закупок для государственных нужд. Государственный заказ стал базовым инструментом государственного регулирования рыночной экономики и формирования так называемого государственного (в отличие от свободного) рынка ресурсов.

Как известно, государственные закупки осуществляются в основном с использованием бюджетных средств, что дает возможность формирования системы прямого регулирующего воздействия органов власти на

деятельность рыночных хозяйствующих субъектов. Такое воздействие позволяет, кроме решения основной задачи — закупки товаров, работ и услуг для общественных нужд, в том числе обеспечения национальной и общественной безопасности, осуществлять необходимые в этот непростой период меры экономической поддержки, стимулирования и развития реального сектора экономики, субъектов малого и среднего бизнеса.

Основным нормативным правовым актом переходного периода по этому направлению стал закон РСФСР от 28.05.1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» [11].

В этом законе указано, что поставки продукции для государственных нужд осуществляются, в том числе, в целях обеспечения «федеральных целевых программ (включая комплексные программы федерального значения, в том числе фундаментальных научных исследований, опытно-конструкторских работ) развития Российской Федерации» и «межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация». В ст. 2 «Основные принципы разработки и реализации целевых программ» было определено, что «целевые программы разрабатываются с учетом формирования соответствующих бюджетов» и обеспечивают «приоритет в решении социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других важнейших задач; достижение конкретного конечного результата и получение необходимого экономического эффекта в период от одного до пяти лет; увязку финансовых, материальных и трудовых ресурсов; согласованность и комплексность решения отраслевых и региональных задач» [11].

Государственный заказ и сегодня включает не только экономические (производственные), но и социальные (услуги) направления развития и имеет социально-экономическую природу. При этом непрерывно возрастает его функция как централизованного регулятора и главного стимула реализации государственной политики и участия рыночных хозяйствующих субъектов в экономическом развитии страны и ее отдельных регионов.

Таким образом, выделенные нами три направления формирования новой техноло-

гии административного управления являются относительно самостоятельными и в то же время тесно связаны между собой. При этом особое внимание следует обратить не только на развитие отдельных направлений, но также на проблемы их формирования и государственную политику в сфере их решения, которая обеспечила постепенную функциональную интеграцию направлений и впоследствии привела к формированию интегрированной технологии целевого программного бюджетирования для различных уровней власти.

В заключение рассмотрения переходного периода отметим, что в этот период, особенно в его завершающей части, были созданы условия для принятия рубежных нормативных правовых актов первого этапа формирования новой технологии административного управления по каждому из рассматриваемых направлений.

По первому направлению был принят Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [12]. Дальнейшее развитие второго направления в середине первого этапа привело к принятию в 1998 г. первой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации [10], закрепившего накопленный опыт реализации бюджетных процессов различного уровня, в том числе опыт разработки и реализации соответствующих целевых программ.

По третьему направлению был принят Федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» [13] и постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"» вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» [14].

Особенности, проблемы и решения первого и последующих этапов развития технологии административного управления будут рассмотрены в следующих публикациях заявленного цикла статей.

Литература

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

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

3. О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики [Электронный ресурс]: декларация СНД РСФСР от 12 июля 1990 г. № 22-1 // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

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

5. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики [Электронный ресурс] (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

6. О Государственном плане экономического и социального развития СССР на 1986-1990 годы [Электронный ресурс]: постановление Совмина СССР от 16 июня 1986 г. № 700 // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

7. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] (принята всенародным голосованием 12 дек.1993 г.) // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

8. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР [Электронный ресурс]: закон Рос. Федерации от 10 окт. 1991 г. № 1734-1 // Доступ из справочно-прав. системы

«КонсультантПлюс».

9. Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления [Электронный ресурс]: закон Рос. Федерации от 15 апр.1993 г. № 4807-1 // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [Электронный ресурс] // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

11. О поставках продукции и товаров для государственных нужд [Электронный ресурс]: закон Рос. Федерации от 28 мая 1992 г. № 2859-1 // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

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

13. О поставках продукции для федеральных государственных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от 13 дек.1994 г. № 60-ФЗ // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».

14. О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 // Доступ из справочно-прав. системы «КонсультантПлюс».