

УДК 332.1

Современная технология административного управления: четвертый этап развития (2014–2016)

А.А. Сапожников^a, Ю.А. Касиненко^b

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

^{a, b}gmu@brstu.ru

Статья поступила 18.02.2017, принята 21.03.2017

Пятая 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) и относительно самостоятельные этапы развития: первый (1994–2003), второй (2004–2009), третий (2010–2013) и четвертый (2014 г. — н. в.). Данная статья посвящена процессу и результатам четвертого этапа (2014–2016).

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 fourth stage of development (2014-2016)

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

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

^{a, b}gmu@brstu.ru

Received 18.02.2017, accepted 21.03.2017

The fifth article from the series of publications is devoted to the consideration of the basic events of the process of forming the technology of administrative management at the 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 fourth stage (2014-2016).

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 пятой в цикле статей о процессе формирования современной (1994 г. — н. в.) технологии административного управления. Первая статья [1] была посвящена так называемому переходному периоду реформирования экономической модели государства (1986–1993) с момента объявления «перестройки» в апреле 1985 г. до

принятия Конституции Российской Федерации 1993-го года. Во второй, третьей и четвертой статьях рассматривались первый (1994–2003), второй (2004–2009) и третий (2010–2013) этапы соответственно [2–4]. В данной статье анализируется четвертый этап современного периода формирования технологии административного управления в новых экономических условиях (2014–2016).

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 [5].

Развитие административной реформы.

Дальнейшее развитие административной реформы связано с реализацией Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года [6], принятой в декабре 2013 г.

В Программе было отмечено, что «к настоящему времени процесс формирования целостной системы управления общественными финансами еще не завершен», и сохранился «ряд недостатков, ограничений и нерешенных проблем» требующих «продолжения и углубления бюджетных реформ с выходом системы управления общественными финансами на качественно новый уровень».

В числе основных проблем были названы «отсутствие регламентированной процедуры формирования, рассмотрения и использования в бюджетном процессе и при разработке документов государственного стратегического планирования прогнозов социально-экономического развития», «отсутствие целостной системы стратегического планирования и, соответственно, слабая увязка между стратегическим и бюджетным планированием», «неопределенность соотношения и взаимной увязки различных программно-целевых инструментов», «незавершенность формирования и ограниченность практики использования государственных (муниципальных) программ в качестве основного инструмента для достижения целей государственной (муниципальной) политики и основы для бюджетного планирова-

ния», «недостаточная действенность системы государственного и муниципального финансового контроля и недостаточность его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов», «недостаточная самостоятельность и ответственность региональных и местных органов власти при осуществлении своих расходных и бюджетных полномочий, низкая заинтересованность в наращивании собственной налоговой базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [6].

Программа [6] предусматривала решение следующих основных задач: «завершить полноценное внедрение программно-целевых методов управления в бюджетный процесс», «упорядочить структуру управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований», «реализовать меры по повышению эффективности бюджетных расходов», «осуществить совершенствование государственного и муниципального финансового контроля с целью его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов», «обеспечить повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления», «повысить открытость и прозрачность управления общественными финансами». Предполагалось, что «решение перечисленных задач будет осуществляться в рамках формирующейся в настоящее время системы документов государственного стратегического планирования» [6].

Для «модернизации бюджетного процесса в условиях внедрения программно-целевых методов управления» предполагалось «перейти к системной оценке влияния бюджетных расходов на достижение целей государственных (муниципальных) программ» и обеспечить условия, при которых «государственные (муниципальные) программы станут ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование». При этом «необходимо исходить из того, что сам по себе "программный" бюджет лишь создает необходимые предпосылки для полномасштабного внедрения программно-целевых методов деятельности органов исполнительной власти», а «эффективность "программного" бюджета как одного из инструментов реализации государственной и му-

ниципальной политики будет определяться результатами комплексной реформы государственного и муниципального управления» [16].

В Программе было отмечено «отсутствие методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ», в связи с чем «принимаемые субъектами Российской Федерации государственные программы в ряде случаев не отвечают изначальной концепции данного инструмента программно-целевого управления». Было указано, что «для повышения качества разрабатываемых государственных программ субъектов Российской Федерации необходимо сформировать общие подходы к увязке государственных программ субъектов Российской Федерации с соответствующими государственными программами Российской Федерации, в том числе с обеспечением взаимосвязи системы целей, задач, индикаторов, рисков, а также финансовых показателей в программах разного уровня» [6].

Было определено, что «переход к долгосрочному бюджетному планированию должен быть осуществлен как на федеральном, так и на региональном уровне», для чего «необходимо разработать методические рекомендации о разработке долгосрочного прогноза социально-экономического развития и бюджетных стратегий субъектов Российской Федерации, что должно способствовать интеграции в среднесрочной перспективе государственных (муниципальных) программ в единую систему стратегического планирования» [6].

В завершение отметим, что анализ содержания Программы [6] с учетом современных требований к документам стратегического планирования позволяет рассматривать ее как соответствующую Стратегию.

Стратегическое планирование. И все же основным технологическим нововведением четвертого этапа стал принятый в середине 2014 г. федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [7], заменивший федеральный закон 1995-го года «О государственном прогнозировании и про-

граммах социально-экономического развития Российской Федерации» [8].

Проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании» был внесен правительством Российской Федерации в Государственную думу в октябре 2012 г. и прошел первое чтение в ноябре 2012 г. Второе чтение с изменением наименования закона («О стратегическом планировании в Российской Федерации») прошло только в мае 2014 г. Окончательно закон был принят в июне 2014 г.

Федеральный закон [7] установил «правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования». При этом под стратегическим планированием понимается «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации».

Федеральный закон [7] определил основные понятия в сфере стратегического планирования (гл. 1), полномочия участников и принципы организации системы стратегического планирования (гл. 2, 3), руководящие документы стратегического планирования и требования к их содержанию на федеральном (гл. 4–7), субфедеральном (гл. 8–10) и муниципальном (гл. 11) уровнях, а также принципы реализации (гл. 12–14).

Следует, однако, оговориться, что, не-

смотря на постоянное упоминание муниципального уровня стратегического планирования, глава 11 «Стратегическое планирование на муниципальном уровне» включает лишь одну статью 39 «Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне муниципального образования», состоящую из двух пунктов: «1. Документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных районах и городских округах, разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. 2. По решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования» [7]. И всё.

В федеральном законе [7], несмотря на более чем полуторагодовое рассмотрение в Государственной думе, имеется множество противоречий и недоработок. Эту ситуацию признало и Минэкономразвития России в декабре 2015 г. [9] (заинтересованного читателя мы отсылаем к нашей публикации [5]). Сегодня остается лишь ожидать принятия обещанных изменений (в декабре 2016 г. в Государственную думу внесен соответствующий проект № 47303-7), тем более что сроки полной реализации федерального закона [7] с 1 января 2017 г. перенесены на 1 января 2019 г. [10].

В завершение отметим принятие в Санкт-Петербурге 28.11.2014 г. постановлением 41-10 на 41-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ «Модельного закона о стратегическом прогнозировании и планировании социально-экономического развития» [11]. Данный закон «определяет правовые, организационные и методологические основы стратегического прогнозирования и планирования социально-экономического развития государств — участников СНГ и направлен на создание условий для перехода государства к устойчивому безопасному развитию и на формирование единой системы

научного стратегического прогнозирования и планирования социально-экономического развития государств — участников СНГ».

Проектное управление. Еще одним важным событием четвертого этапа стала формализация процесса внедрения обновленного варианта системы административного проектного управления. В июне 2016 г. был принят указ президента Российской Федерации о создании Совета при президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам [12], а в октябре 2016 г. — постановление правительства Российской Федерации об организации проектной деятельности в правительстве Российской Федерации, утвердившее Положение об организации проектной деятельности в правительстве Российской Федерации и функциональную структуру системы управления проектной деятельностью в правительстве Российской Федерации [13]. Одновременно был утвержден план первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в правительстве Российской Федерации на 2016 и 2017 гг. [14].

Созданный в аппарате правительства Российской Федерации федеральный проектный офис [13], функции которого выполняет департамент проектной деятельности, в течение октября – ноября 2016 г. разработал ряд методических рекомендаций по организации проектной деятельности в правительстве Российской Федерации и федеральных органах исполнительной власти [15–19].

Проектное управление как административная технология стало регулярно применяться в Российской Федерации с середины 2000-х гг. при работе с проектами, реализуемыми Российской Федерацией при участии международных финансовых организаций. Начиная с 2011 г. был принят ряд национальных стандартов Российской Федерации (ГОСТ Р) по вопросам проектного менеджмента.

Постановлением правительства Российской Федерации [13] органам государственной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано «организовать проектную деятельность, руководствуясь утвержденным Положением». Еще в середине 2013 г. Минэкономразвития России

был создан Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а в апреле 2014 г. утверждены методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти [20].

Особенности современного этапа развития проектного управления могут быть проиллюстрированы применяемой в [13] терминологией: «проект — комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений», «программа — комплекс взаимосвязанных проектов и мероприятий, объединенных общей целью и координируемых совместно в целях повышения общей результативности и управляемости», «портфель — совокупность (перечень) проектов (программ), объединенных в целях эффективного управления для достижения стратегических целей», «проектная деятельность — деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов (программ)».

Заключение

Таким образом, основными результатами четвертого, завершающего этапа развития технологии административного управления (2014–2016) стали формирование современной системы стратегического планирования и систематизация проектной деятельности правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с последующей трансформацией на субфедеральный, а затем и на муниципальный уровень исполнительной власти.

К числу важных событий четвертого этапа следует отнести постановление правительства Российской Федерации от 7.11.2016 г. № 1137 [21], которое сделало обязательным включение в государственные программы Российской Федерации и федеральные целевые программы мероприятий по опережающему развитию Дальнего Востока (Дальневосточного федерального округа) в соответствующей сфере.

В Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных

программ Российской Федерации [22] и Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [23] были внесены соответствующие изменения, вступающие в силу с 1.01.2017 г. и 1.01.2018 г.

В завершение анализа четвертого этапа следует еще раз отметить отсутствие необходимых и достаточных методологических и технологических рекомендаций по внедрению новаций в технологии административного управления для муниципального уровня, учитывающих особенности местного самоуправления как важнейшего уровня исполнительной власти, разнообразие пространственных условий и уровней социально-экономического развития муниципальных образований различных видов. Это делает крайне актуальными соответствующие сложности объекта исследования, научные разработки, обеспечивающие интеграции базовых технологий административного управления.

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., Касиненко Ю.А. Современная технология административного управления: третий этап развития (2010-2013 гг.) // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2017. № 1 (27). С. 45-53.
5. Сапожников А.А. Муниципальное целевое программное бюджетирование: решения // Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 64-70.
6. 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. 2013г. № 2593-р // Доступ из справ.-

правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

8. 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».

9. Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: информация М-ва экон. развития России (по состоянию на 11.12.2015) // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О внесении изменений в федер. закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: федер. закон от 23 июня 2016 г. № 210-ФЗ // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Модельный закон о стратегическом прогнозировании и планировании социально-экономического развития [Электронный ресурс]: принят в г. Санкт-Петербурге 28 нояб. 2014 г. Постановлением 41-10 на 41-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 30 июня 2016 г. № 306 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 окт. 2016 г. № 1050 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Об утверждении плана первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2016 и 2017 годы [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 15 окт. 2016 г. № 2165-р // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Методические рекомендации по подготовке предложения по приоритетному проекту (программе) [Электронный ресурс], утв. Аппара-

том Правительства Рос. Федерации 20 окт. 2016 г. № 7955п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Методические рекомендации по подготовке паспорта приоритетного проекта [Электронный ресурс], утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 20 окт. 2016 г. № 7951п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Методические рекомендации по подготовке паспорта приоритетной программы [Электронный ресурс], утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 20 окт. 2016 г. № 7957п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Методические рекомендации по реализации первоочередных мероприятий в части организации проектной деятельности в федеральных органах исполнительной власти [Электронный ресурс], утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 07 окт. 2016 г. № 8399п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Методические рекомендации по подготовке сводного и рабочего планов приоритетного проекта (программы) [Электронный ресурс], утв. Аппаратом Правительства Рос. Федерации 18 нояб. 2016 г. № 8695п-П6 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

20. Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти [Электронный ресурс]: распоряжение М-ва экон. развития России от 14 апр. 2014 г. № 26Р-АУ // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

21. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Рос. Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 7 нояб. 2016 г. № 1137 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 авг. 2010 г. № 588 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития России от 16 сент. 2016 г. № 582 // Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».