



Яроцкая Виктория Викторовна
студент кафедры государственного управления
и управления человеческими ресурсами,
Байкальский государственный университет,
г. Иркутск, Россия
e-mail: viktoria.yarotsckaya@yandex.ru

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАММНО– ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аннотация. В статье представлено описание сущности программно-целевого метода, как одного из ключевых методов планирования, и его применение на практике в системе государственного управления на современном этапе развития РФ. Также в статье рассматриваются ключевые этапы развития планирования в России и подробно анализируются проблемы разработки и реализации государственных программ как инструмента программно-целевого метода на примере субъектов РФ.

Ключевые слова: программно-целевой метод, государственные программы, планирование, государственное управление, стратегия, бюджетные средства.

Victoria Viktorovna Yarotskaya
Student of the Department of Public Administration
and Human Resource Management
Baikal State University
Irkutsk, Russia

PROBLEMS AND PROSPECTS OF APPLICATION OF THE SOFTWARE – TARGET METHOD IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AT THE PRESENT STAGE

Abstract. The article describes the essence of the program-target method, as one of the key planning methods, and its practical application in public administration at the present stage of development of the Russian Federation. The article also discusses the key stages of planning development in Russia and analyzes in detail the problems of developing and implementing government programs as an instrument of the program-target method using the example of the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: program-target method, state programs, planning, public administration, strategy, budget funds.

Актуальность

Начиная с 2000-х годов, в Российской Федерации проводится активное реформирование системы государственного управления. Одним из основных направлений такой реформы стало внедрение программно-целевого метода, основная идея которого заключается в том, чтобы увязать расходы бюджета с конечными результатами государственной политики.

В настоящее время данный метод планирования применяется практически во всех сферах государственного управления, а государственные программы как основной инструмент программно-целевого планирования обеспечивают увязку стратегических направлений развития с бюджетным планированием, с одной стороны, социально-значимых целей государственной политики и бюджетных расходов, с другой.

Однако, несмотря на многолетний опыт применения целевых программ в условиях командно-административной экономики СССР, более чем 20-летний период активного применения программ в современной России, остаются проблемы, препятствующие качественному использованию государственных программ, а, следовательно, повышению эффективности бюджетных расходов.

Сущность программно-целевого планирования

Программно-целевой подход является одним из методов планирования наряду с графоаналитическим, расчетно-аналитическим, экономико-математическим и балансовым. Основная характеристика программно-целевого метода (ПЦМ) заключается в разработке и исполнении программ, состоящих из комплекса мероприятий, взаимосвязанных между собой и направленных на реализацию намеченной цели за определенный период времени. В основе программно-целевого метода лежит простая «формула» — «цель, пути ее достижения, способы, средства».

Главная особенность данного метода — это приоритет цели над остальными элементами. До внедрения ПЦМ критерием оценки итогов реализации программ являлось не достижение результатов, а то, сколько средств было потрачено (освоено) на реализацию. В настоящее время результатом успешного применения программно-целевого метода в планировании и управлении является достижение цели социально-экономического развития.

Государственные программы разрабатываются на основе стратегии социально-экономического развития Российской Федерации федеральными органами государственной власти и являются инструментами для достижения ее целей. Основными этапами разработки государственных программ являются: выявление и анализ проблемы; постановка главной цели программы, которая, в свою очередь, делится на подцели; разработка комплекса мероприятий по достижению целей; определение сроков, необходимых ресурсов и исполнителей для реализации программы [1].

Отметим, что разработка и реализация государственных программ позволяет распределить ответственность за достижение результатов программ

между всеми субъектами и объединить все уровни публичной власти (федеральный, региональный и местный) в решении конкретного вопроса. Государственные программы позволяют увязать стратегию социально-экономического развития России с возможностями соответствующего бюджета (рис. 1).



Рис. 1. Модель внедрения государственных программ

*составлено автором

История развития планирования в России

Активное применение программно–целевого метода в системе государственного управления в Российской Федерации началось в 2000-х годах. Однако в полной мере данный метод стал использоваться лишь в 2014 году в связи с принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В период с 1920 по 1991 гг. в России существовало директивное (обязательное) планирование, которое проходило в условиях командно-административной экономики. Государственным органом, осуществлявшим данное планирование, была общегосударственная плановая комиссия (Госплан). Но все-таки первым и наиболее значимым шагом к планированию хозяйственной системы страны было принятие в 1920 г. долгосрочного государственного плана электрификации России (ГОЭЛРО). Далее последовали пятилетние планы социально-экономического развития страны. Механизм и ориентированность планирования менялись в зависимости от ситуации в стране. В период Великой Отечественной войны, а также в послевоенный период восстановления экономики применялось централизованное планирование, которое не раз доказало свою эффективность в чрезвычайных ситуациях [2].

Стоит сказать, что основы программно-целевого метода управления были заложены в 1960 году. Это связано с тем, что в это время начались разработки долгосрочного планирования, так как действующий на тот момент механизм централизованного планирования утратил свою эффективность. Поэтому в конце 60-х годов была разработана система оптимального функционирования экономики (СОФЭ), предполагавшая создание концепции программно-целевого планирования и управления с использованием математических методов (в частности, статистические и вероятностные подходы) [3].

В 1991 г. с распадом СССР было отменено и директивное планирование, а также был ликвидирован Государственный плановый комитет СССР.

Планирование признавалось ненужным, а государственное вмешательство в экономическую систему страны было минимальным. Именно в этот период была проведена реформа, получившая название «шоковая терапия», ориентирующаяся, прежде всего, на развитие рыночной экономики [3]. Период с 1991 по 2000 гг. в разных источниках называют по-разному — «провал» системы управления, переходный этап развития и т.д. и, как следствие, отсутствие возможности создания долгосрочных программ развития страны. Начиная с реформирования системы государственного управления в 2000-х гг. применение инструментов ПЦМ видоизменялось (рис. 2).

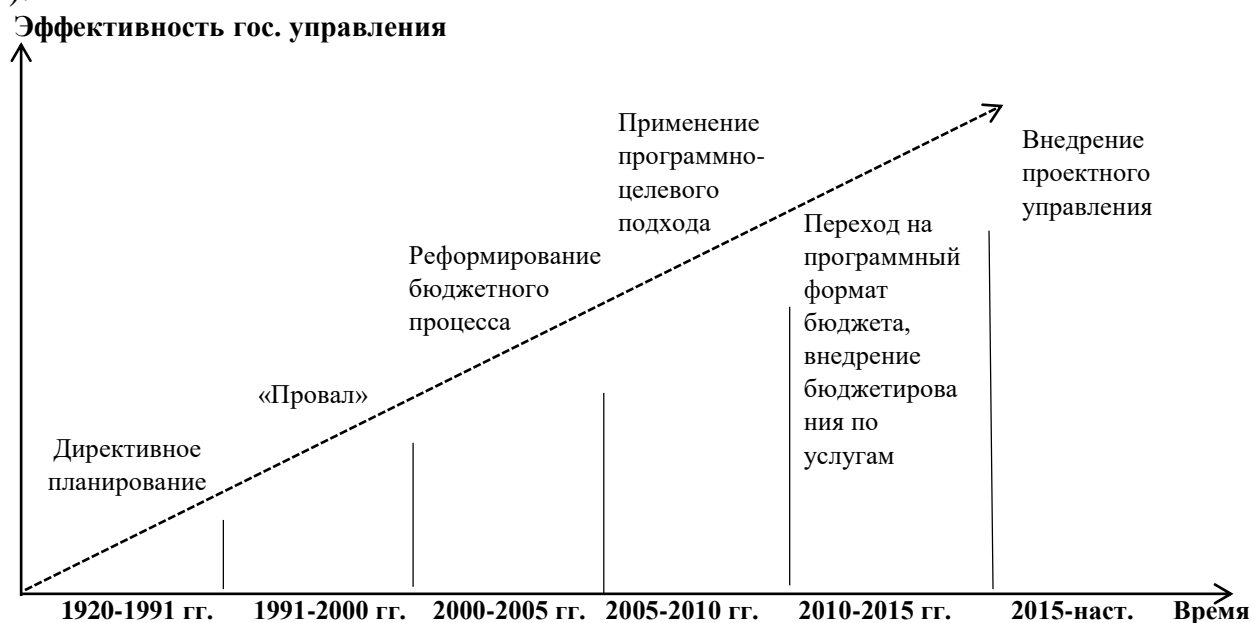


Рис. 2. Этапы развития планирования в России

*составлено автором

В настоящее время государственные программы в Российской Федерации выстраиваются в единую систему стратегического планирования (рис. 3) [4].

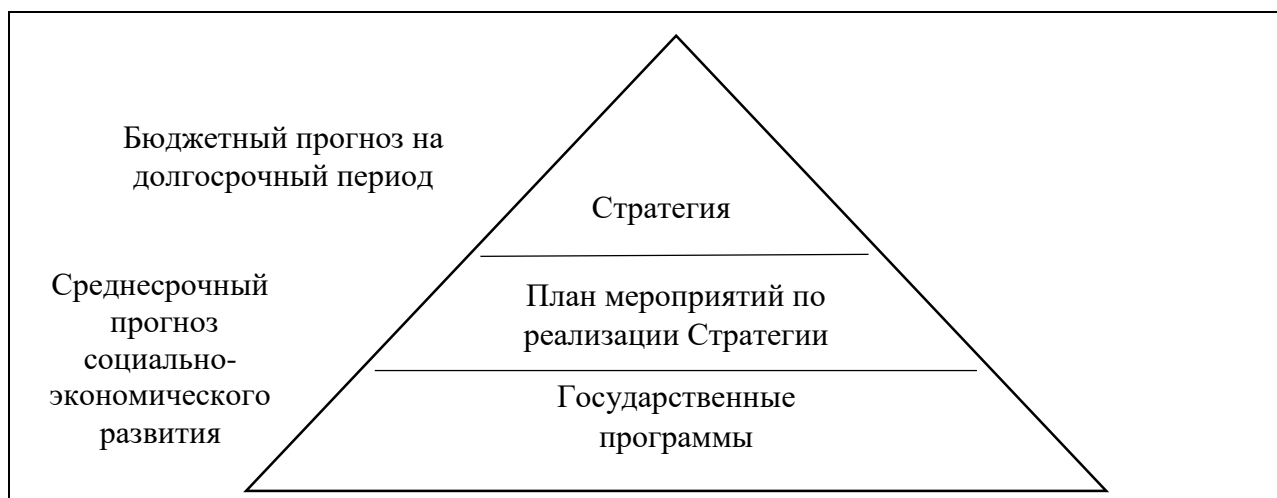


Рис. 3. Система стратегического планирования в РФ на основании ФЗ №172

*составлено автором

Проблемы разработки и реализации государственных программ как инструмента программно-целевого метода (на примере субъектов РФ)

Как было сказано ранее, главным механизмом использования программно-целевого метода в государственном управлении является разработка государственных программ. Однако данный механизм имеет свои недостатки.

Так по данным доклада «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах РФ», подготовленного Министерством финансов в РФ, общими проблемами реализации государственных программ на всей территории РФ являются: низкое качество стратегического и бюджетного планирования; законодательные проблемы; проблемы, связанные с качеством исполнения государственных программ [5, с. 5].

К наиболее распространенным региональным проблемам первой группы относятся следующие: низкое качество планирования значений целевых показателей государственных программ и несовершенство системы мониторинга и оценки их эффективности. Данные проблемы отметили 27 регионов РФ, в частности, Вологодская область, Волгоградская область, Сахалинская область, Приморский край.

Ко второй группе относятся проблемы, связанные с необоснованными требованиями федеральных органов исполнительной власти к структуре государственных программ (Тамбовская область) и с отсутствием в бюджетном законодательстве норм о взаимосвязи корректировки государственных программ и бюджетных ассигнований на их реализацию (г. Санкт-Петербург).

Третья группа включает в себя следующие проблемы: недостаточное влияние ответственных исполнителей государственных (муниципальных) программ на реализацию их мероприятий (Хабаровский край); низкий уровень освоения бюджетных средств, предусмотренных на финансирование программных мероприятий (Самарская область).

Такие же проблемы есть и в Иркутской области. По результатам мониторинга Контрольно-счетной палаты Иркутской области, наиболее часто встречающимися в документе ошибками являются неправильная формулировка цели, несоответствие или недостаточное количество задач для ее достижения, отсутствие возможности определить конечные результаты и другие. В качестве примера можно привести программы Иркутской области, в содержании которых были допущены ошибки, а именно нарушены основные требования к формулировке цели, задач и набора мероприятий программы (табл. 2).

Таблица 2

Требования и ошибки в содержании программ [6, 3]

Основные требования к формулировке элемента программы	Ошибки на примере программ Иркутской области
<i>Цель программы:</i>	

1. Должна соответствовать компетенции органов власти. 2. Достижение цели должно проверяться с помощью системы показателей. 3. Не допускаются нечеткие формулировки с неоднозначным толкованием. 4. Не следует в формулировке цели использовать перечисление множества целей (задач). 5. Не допускается подмена цели задачами, мероприятиями или функцией органов власти.	«Обеспечение реализации мер по охране окружающей среды и сохранению здоровья населения Иркутской области для создания экологически безопасной и комфортной среды в местах проживания населения и обеспечения устойчивого развития общества»* — цель включает перечисление множества целей, подменяется функцией, не в полной мере соответствует компетенции органа власти, не отражает конечного результата деятельности.
Задачи программы:	
1. Задачи должны соответствовать цели программы. 2. Задач должно быть достаточно для достижения цели. 3. Задача должна объединять совокупность мероприятий программы. 4. Не допускается подмена задачи целью, мероприятиями или функцией органов власти. 5. Не должна содержать описания текущей деятельности органа власти. 6. Срок решения задачи не может превышать срок достижения соответствующей цели	«Цель — обеспечение эффективной деятельности государственных учреждений сферы культуры, непосредственно работающих с детьми. Задачи: 1. Улучшение технического и функционального состояния государственных учреждений сферы культуры, непосредственно работающих с детьми. 2. Улучшение качества услуг государственных учреждений сферы культуры, непосредственно работающих с детьми, через улучшение материально-технической базы»*** — задач не достаточно для достижения поставленной цели.
Мероприятия программы:	
1. Набор основных мероприятий должен быть необходимым и достаточным для достижения целей и решения задач. 2. На решение одной задачи может быть направлено несколько основных мероприятий. 3. Не допускается дублирования мероприятий для решения разных задач. 4. Не допускается подмена мероприятия текущей деятельностью органа власти.	«Задача 2. Разработка и реализация системы мер раннего учета и предупреждения межнациональных конфликтов. Мероприятие: – проведение мониторинга, диагностики и прогнозирования социально-политической ситуации в регионе»** — текущая работа органа, которая не должна входить в мероприятия целевой программы

* ДЦП Иркутской области «Защита окружающей среды на 2011–2015 гг.».

** ДЦП «Комплексные меры профилактики экстремистских проявлений на 2012–2015 гг.».

*** ВЦП «Поддержка государственных учреждений сферы культуры Иркутской области, непосредственно работающих с детьми, на 2013–2015 годы».

Вопросы повышения качества разрабатываемых программ выходят на первый план, поскольку именно от этого зависит дальнейшая эффективная их реализация, а, учитывая, что порядка 99% расходов бюджета Иркутской

области осуществляется в рамках государственных программ (рис. 4), то тем более эта проблема становится своевременной и актуальной [7].

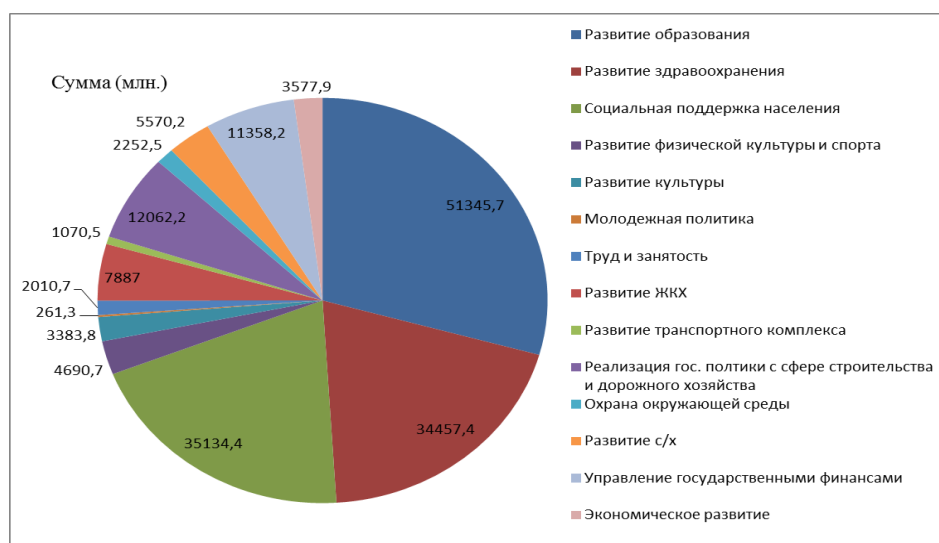


Рис. 4. Расходы бюджета Иркутской области в разрезе государственных программ на 2020 г.

*составлено автором

Выводы

За последние 20 лет в Российской Федерации активно развивается и применяется программно-целевой метод, который нашел свое отражение в бюджетном планировании и в государственном управлении, в частности, в разработке государственных программ на всех уровнях публичной власти. Однако несмотря на все достоинства данного метода, на примере субъектов РФ мы видим, что существуют проблемы, связанные с качеством разработки и реализации государственных программ и влияющие на эффективность расходования бюджетных средств.

Большая часть проблем связана с низким качеством разработки целевых показателей государственных программ, которые могут быть неточны, завышены или вовсе не соответствуют предусмотренным программой мероприятиям. А ведь именно они характеризуют степень достижения цели программы и решения поставленных задач.

Актуальными остаются проблемы, связанные с качеством исполнения государственных программ. В настоящее время наблюдается нарушение принципа «первичности цели», который является основой программно-целевого планирования. Прежде всего, органы власти ориентированы на освоение бюджетных средств, а достижение цели продолжает уходить на второй план, что является противоречием программно-целевому методу.

Решением данных проблем является внедрение в деятельность органов государственной власти, осуществляющих разработку и реализацию государственных программ, механизма персональной ответственности за достижение результатов. Это позволит повысить эффективность бюджетных средств, расходуемых на исполнение государственной программы, а также повысит качество ее конечных результатов.

Список использованной литературы

- [illegible]