



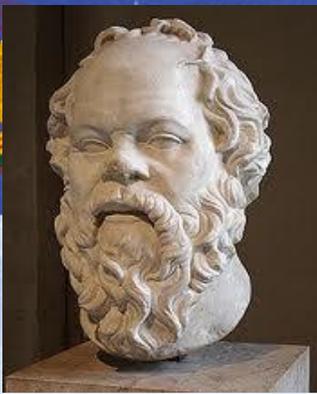
Преподаватель:

***Еременко Николай
Васильевич***



Программно-целевой метод управления

**Нормативно-правовая база целевых
программ развития**

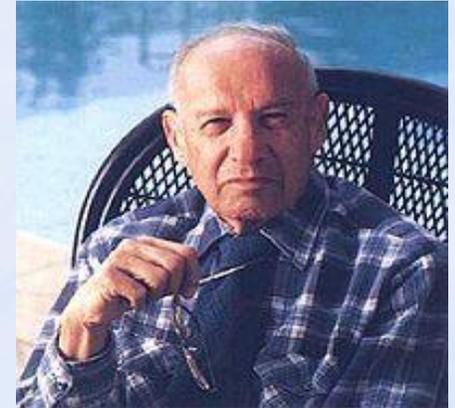


Сократ считал, что

В основе любого управления лежит знание и умение навязать свое мнение другому человеку

Сегодня классик социологии, экономист Петр Фердинанд Друккер считает, что:

"Успех любого предприятия зависит не от имеющихся в его распоряжении ресурсов, не от объема денежных средств и даже не от благоприятной хозяйственной среды, а от управления, его качества и эффективности".



По общему мнению специалистов всех стран мира **Программно-целевой метод** является одним из наиболее эффективных методов государственного управления и решения комплексных проблем развития общества



Постановка проблемы

Проблема повышения эффективности государственных расходов (общественных финансов?) широко обсуждается экономистами и политическими деятелями многих стран мира.

Важнейшим направлением повышения результативности государственных расходов является улучшение качества предоставляемых услуг, снижение издержек предоставления государственных услуг, сокращение доли административных расходов в общей структуре издержек государственного сектора.

Инструментом улучшения качества управления общественными финансами служит внедрение принципов управления, ориентированного на результат, в систему общественных финансов.



Эволюция терминологии

Программно-целевой подход - термин «программно-целевое планирование» появился в 1969 г. в постановлении ЦК КПСС и Совмина СССР, предусматривавшим «... перейти от планирования по отдельным видам боевой техники к разработкам комплексных планов, предусматривающих обеспечение решения основных задач ВС и включающих разработку, серийное производство, эксплуатацию в войсках при оптимальной увязке потребностей ВС с объемами выделяемых средств», т.е., другими словами, к разработке Программы вооружения

Управление по целям

Управление, ориентированное на результат (performance-based regulation)

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) (performance budgeting)



Российские программы и стратегии

В конце 70-х гг. комплексные программы были определены как инструменты социально-экономического развития в СССР. Основная задача – концентрация ресурсов и компетенций на решении важнейших проблем.

Программы целевые

Программы развития (территориальные и межотраслевые)– например, государственная программа комплексного развития Дальневосточного экономического района до 2000 г.

Сейчас прошлый опыт оценивается полярно – от мнения, что СССР являлся родиной программно-целевого управления, до мнения о том, что «современный этап регионального программного планирования является неэффективным» как по исполнению, так и по форме».



Концепция БОР

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, является одним из направлений реформирования бюджетного сектора в Российской Федерации

В федеральной целевой программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации» предусматривается проведение пилотных проектов и экспериментов по применению новых подходов.

В послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ определен основной принцип бюджетной реформы – «переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами... Основой формирования бюджета должны стать четко заданные цели проводимой политики и ожидаемые результаты, а само бюджетное планирование - приобрести долговременный характер. При этом самостоятельность бюджетополучателей в распоряжении средствами должна сопровождаться их ответственностью за результаты работы».

Распределение финансовых средств

По видам затрат в соответствии с функциональной, ведомственной, экономической классификациями бюджетных расходов.

По программам или стратегическим целям, предусматривающим достижение определенных конечных результатов

Принципы планирования бюджета

Главное - обоснование потребности в ресурсах.

Главное - обоснование приоритетов и ожидаемых результатов. Бюджетные расходы соотносятся с показателями результатов через показатели ресурсов и мероприятий, необходимых для достижения результатов.

Горизонт планирования

Обычно 1 год

Обычно 3 года

Свобода использования лимитов ассигнований

Перераспределение между статьями не допускается. Остатки средств ликвидируются в конце года.

Устанавливаются долгосрочные лимиты
Разрешается перераспределение средств

Контроль за исполнением бюджета

Преобладает внешний контроль. Контроль за исполнением расходных статей бюджета.

Ведется мониторинг и внешний финансовый аудит. Контролируется достижение поставленных целей и задач.

Организационная структура

Организационная структура формируется по функциональному принципу.

Организационная структура в большей степени ориентируется на результаты

Ответственность за эффективное использование бюджетных средств

Низкий уровень делегирования ответственности.

Высокий уровень децентрализации и делегирования полномочий.



В настоящее время основные формы прямого участия государства в регулировании регионального развития включают:

1. использование федерального бюджета для перераспределения финансовых ресурсов между регионами;
2. разработку и осуществление федеральных программ развития регионов и отраслей с долевым государственным финансированием;
3. участие в отдельных структурообразующих инвестиционных проектах с использованием конкурсной и контрактной систем их реализации, размещение федеральных заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд и др.

Федеральные целевые программы и Федеральная адресная инвестиционная программа являются одним из важнейших инструментов реализации целей и приоритетных направлений социально-экономического развития в рамках системы бюджетного планирования и призваны способствовать достижению высоких темпов экономического роста, позитивным структурным изменениям в экономике и повышению ее конкурентоспособности, улучшению качества жизни граждан.

Под мониторингом понимается специально организованная и постоянно действующая система необходимой статистической отчетности, сбора и анализа информации, проведения дополнительных информационно-аналитических обследований и оценки (диагностики) состояния, тенденций развития и остроты региональных проблем при реализации программ. реализуемая сегодня в стране концепция и создаваемая система программного мониторинга долгосрочного территориального развития

Кто осуществляет?

Со стороны заказчика – например, Минрегионразвития «Об организации мониторинга приоритетного Национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»; Минобразования - создание в рамках проекта «Реформа системы образования» единой национальной системы мониторинга образования.

Со стороны законодательных органов – Дума, депутаты и др (напр., парламентские слушания о ФАИП); **СМИ**;

Независимые оценки (напр., аналитическая записка Института экономики города «Мониторинг реформы местного самоуправления»)

Задачи мониторинга

- 1) оценка исполнения проекта с точки зрения уровня произведенных расходов и достигнутых при этом результатов;
- 2) подготовка информации для органов управления программой.



Проблемы в управлении общественными финансами

- ▶ Законодательные нормы и регламенты разработки программ и проектов не всегда соблюдаются
- ▶ Объективные трудности в создании взаимосвязанной системы целей, показателей их достижения и желаемых результатов
- ▶ Организация и проведение конкурсов и экспертиз не всегда прозрачны
- ▶ Мониторинг не всегда организован в соответствии с требованиями
- ▶ Оценка в большей степени направлена на выполнение мероприятий и показателей, и не всегда дает представление о степени достижения результатов



Позитивные изменения в управлении общественными финансами

- ◀ Переход на трехлетнее планирование
- ◀ Развитое законодательство
- ◀ Увеличение роли программного управления
- ◀ Рост прозрачности бюджетного процесса и его исполнения
- ◀ Расширение применения процедур экспертизы и конкурсов
- ◀ Формирование и распространение идеологии управления, ориентированного на результат

Сущность программно-целевого метода управления

заключается в достижении поставленной цели путем интеграции деятельности независимых друг от друга участников, концентрации ресурсов (материальных, финансовых и др.), направляемых на согласованное по времени, месту и результату выполнение необходимых для решения проблемы мероприятий, включающий механизмы динамического контроля и обратной СВЯЗИ

В зависимости от уровня решаемой программой проблемы они подразделяется на:

- Государственные целевые программы
- Федеральные целевые программы
- Региональные целевые программы
- Муниципальные целевые программы

• Ведомственные целевые программы



Ставропольский государственный аграрный университет

Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588



"Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»

Государственная программа Российской Федерации -

документ, определяющий цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, либо обеспечивающий реализацию в установленные сроки крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения.



Утвержденные государственные программы, а также в дальнейшем отчеты об их реализации предполагается представлять в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в составе сопроводительных материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете.

Утвержден перечень государственных программ Российской Федерации

(41) Наименование государственной программы РФ		Ответственный исполнитель
I. Новое качество жизни		
1.	Развитие здравоохранения	Минздравсоцразвития России
2.	Развитие образования	Минобрнауки России
3.	Социальная поддержка граждан	Минздравсоцразвития России
4.	Доступная среда	Минздравсоцразвития России
5.	Обеспечение качественным жильем и услугами ЖКХ населения России	Минрегион России
6.	Развитие пенсионной системы	Минздравсоцразвития России
7.	Содействие занятости населения	Минздравсоцразвития России
8.	Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	МВД России
9.	Противодействие незаконному обороту наркотиков	ФСКН России
10.	Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах	МЧС России
11.	Культура России	Минкультуры России
12.	Охрана окружающей среды	Минприроды России
13.	Развитие физической культуры, спорта, туризма и повышение эффективности реализации молодежной политики	Минспорттуризм России

В 5 государственных программах Минздравсоцразвития является ответственным исполнителем , в 18 - соисполнителем

II. Инновационное развитие и модернизация экономики

14.	Развитие науки и технологий	Минобрнауки России
15.	Экономическое развитие и инновационная экономика	Минэкономразвития России
16.	Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	Минпромторг России
17.	Развитие авиационной промышленности ²	Минпромторг России
18.	Развитие судостроительной промышленности ²	Минпромторг России
19.	Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности ²	Минпромторг России
20.	Развитие фармацевтической и медицинской промышленности ²	Минпромторг России
21.	Космическая деятельность России	Роскосмос
22.	Развитие атомного энергопромышленного комплекса	«Росатом»
23.	Информационное общество	Минкомсвязь России
24.	Развитие транспортной системы	Минтранс России
25.	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	Минсельхоз России
26.	Развитие рыбохозяйственного комплекса	Росрыболовство
27.	Развитие внешнеэкономической деятельности	Минэкономразвития России
28.	Воспроизводство и использование природных ресурсов	Минприроды России
29.	Развитие лесного хозяйства	Рослесхоз
30.	Энергоэффективность и развитие энергетики	Минэнерго России

III. Обеспечение национальной безопасности

31.	Обеспечение обороноспособности страны	Минобороны России
32.	Обеспечение государственной безопасности	ФСБ России

IV. Сбалансированное региональное развитие

33.	Региональная политика и федеративные отношения	Минрегион России
34.	Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	Минрегион России
35.	Развитие Северо-Кавказского федерального округа	Минрегион России
36.	Организация и проведение Олимпийских игр 2014 года и развитие горноклиматического курорта в г. Сочи	Минрегион России

V. Эффективное государство

37.	Управление федеральным имуществом	Минэкономразвития России
38.	Управление государственными финансами и государственным долгом	Минфин России
39.	Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра	Минфин России
40.	Внешнеполитическая деятельность	МИД России
41.	Юстиция	Минюст России

Самое важное отличие государственных программ от других программных инструментов заключается в том, что государственные программы станут основой федерального бюджета: до 97 % расходов федерального бюджета будет осуществляться именно в рамках государственных программ

В рамках подготовки проекта бюджета на 2011-2013 гг., подготовлена **аналитическая, первая в российской практике распределения версия расходов федерального бюджета по государственным программам**. Аналитическая – это не значит, что именно такие объемы ресурсов будут потрачены реально на эти программы в следующие годы.

С 2012 года предполагается перейти к утверждению федерального бюджета на основе государственных программ

Разрабатывают и реализуют органы государственной власти

Федеральный уровень

- **Государственные программы** - решение глобальных стратегических проблем развития общества и государства, иницируются и определяются Президентом и Правительством страны
- **Федеральные целевые программы** – решение крупных проблем государственной важности, которые невозможно решить на ведомственном уровне, как правило входит в состав той или иной Государственной программы в качестве подпрограммы
- **Ведомственные целевые программы** – программы федерального министерства, ведомства: решение проблем государственной важности, которые невозможно решить на уровне одного подразделения ведомства

Разрабатывают и реализуют органы местного самоуправления

Региональный уровень

- **Региональные целевые программы** - решение крупных проблем региональной важности, которые невозможно решить на ведомственном (региональное ведомство) и муниципальном уровне, могут входит в состав Государственной и/или Федеральной программы
- **Ведомственные целевые программы** – программы министерства/ведомства субъекта РФ: решение проблем региональной важности, которые невозможно решить на уровне одного подразделения ведомства

- **Муниципальные и межмуниципальные, Поселенческие и межпоселенческие целевые программы** - решение комплексных проблем муниципального образования или поселения. Для близко расположенных муниципальных образований и поселений очень важны межмуниципальные, межпоселенческие связи, например, в области энергосбережения или здравоохранения, а программно-целевой метод как раз и позволяет посредством общей координации и создания общих рабочих групп решать проблемы, которые по отдельности субъекты решить не в состоянии; такие программы могут входит в состав Региональной программы
- **Ведомственные целевые программы** – программа ведомства органа местного самоуправления: решение тактических задач муниципального, поселенческого значения, которые невозможно решить на уровне одного подразделения ведомства



Статья 179. Долгосрочные целевые программы

1. Долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счет средств федерального бюджета (**федеральные целевые программы**), бюджета субъекта РФ (**региональные целевые программы**), местного бюджета (**муниципальные целевые программы**) утверждаются соответственно

- **Правительством РФ,**
- **высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ,**
- **местной администрацией муниципального образования.**

Порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ и их формирования и реализации устанавливается соответственно

- нормативными правовыми актами Правительства РФ,**
- высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ**
- муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования**

ПОСТАНОВЛЕНИЕМ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

от 26 июня 1995 г. N 594

**Утвержден Порядок разработки и реализации
федеральных целевых программ**

**Методическое руководство и координацию работ по
разработке и реализации указанных федеральных
целевых программ возложено на Министерство экономики
Российской Федерации (ныне Министерство
экономического развития Российской Федерации)**

Преимущества программно-целевого метода решения сложных комплексных проблем развития страны (региона, поселения)

- **Единство методических подходов** для достижения поставленной цели – независимо от уровня исполнителя каждый знает свой маневр и понимает его роль в достижении промежуточной и конечной цели, в общем успехе программы;
- **координация и объединение усилий субъектов, принадлежащих к различным отраслям, регионам или формам собственности позволяет получить синергетический эффект**, когда **общий результат**кратно превышает простую сумму возможностей отдельных участников.
- **способность концентрировать необходимые ресурсы на решение главных вопросов** от которых зависит поступательное развитие экономики и рост жизненного уровня населения, укрепления его здоровья, снижения заболеваемости, смертности и др.);
- **способность привлечь значительные дополнительные ресурсы, если намечаемые перспективы развития региона резко повышают его инвестиционную привлекательность** для отечественных и зарубежных инвесторов и гарантируют возврат кредитных ресурсов;
- **высокая прозрачность и контролируемость** - наличие ответственных исполнителей всех мероприятий и конкретных индикаторов-показателей успешности и своевременности их выполнения, что дает **реальную возможность широкого общественного контроля** и публичного обсуждения разработки и реализации программы

Федеральный уровень

- Государственные программы
- Федеральные целевые программы
- Ведомственные целевые программы федеральных министерств/ведомств

Порядок разработки государственных, федеральных и ведомственных целевых программ формируется Минэкономразвития России и утверждается/вводится Постановлением Правительства РФ

Региональный уровень

- Региональные целевые программы
- Ведомственные целевые программы министерств/ведомств субъекта РФ

Порядок разработки региональных и ведомственных программ формируется, как правило, Минэкономразвития субъекта РФ и утверждается/вводится правовым актом высшего органа исполнительной власти субъекта РФ

Муниципальный, поселенческий уровень

- Муниципальные и межмуниципальные, Поселенческие и межпоселенческие целевые программы
- Ведомственные целевые программы – программа ведомства органа местного самоуправления:

Порядок разрабатывается, как правило, финансово(экономическим)отделом местной администрации и утверждается/вводится правовым актом высшего органа исполнительной власти местной администрации

Порядок разработки и реализации целевых программ **федерального уровня** представлен на сайте Минэкономразвития России http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewHtml/View/2011/npd_law.htm

регионального уровня – на официальных сайтах субъектов РФ, **муниципального/поселенческого уровня** – на сайтах муниципальных образований, городских и сельских поселений



Ставропольский государственный
аграрный университет



Благодарю за внимание !