

УДК 336.13

Е.А. Федченко, А.А. Лысенко, М.С. Мавлютов

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
Российская Федерация, г. Москва, email: eafedchenko@fa.ru, analysenko@fa.ru,
hookne@ya.ru

ОПТИМИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРОГРАММАМИ ГОРОДА МОСКВЫ

Ключевые слова: государственные программы субъектов Российской Федерации, государственные программы города Москвы, контроллинг государственных программ.

В статье рассматриваются организационно-методические аспекты внедрения системы контроллинга в целях оптимизации системы управления государственными программами. Представлен опыт реализации государственных программ города Москвы, определена необходимость внедрения контроллинга государственных программ города Москвы.

E.A. Fedchenko, A.A. Lysenko, M.S. Mavlyutov

«Financial University under the Government of the Russian Federation», Moscow,
email: eafedchenko@fa.ru, analysenko@fa.ru, hookne@ya.ru

OPTIMIZATION OF THE MANAGEMENT SYSTEM OF THE STATE PROGRAMS OF THE CITY OF MOSCOW

Keywords: state programs of the constituent entities of the Russian Federation, state programs of the city of Moscow, controlling state programs.

The article deals with the organizational and methodological aspects of the implementation of the controlling system in order to optimize the management system of state programs. The experience of implementing state programs of the city of Moscow is presented, the need for the introduction of controlling state programs of the city of Moscow is determined.

Нестабильная экономико-политическая обстановка определяет актуальность вопросов, связанных с устойчивым развитием субъектов Российской Федерации, поиском инструментов оптимизации управленческих процессов в целях социально-экономического развития государства в целом. В этой связи возникает необходимость повышения эффективности бюджетных расходов, приоритетная доля которых реализуется через программно-целевые инструменты финансового обеспечения – государственные программы.

Программы не являются совершенно новым инструментом реализации государственной политики [3, с. 13]. Для решения всех задач, связанных с устойчивым развитием, повышением качества жизни населения, в передовой мировой практике применяется именно программно-целевой метод управления посредством разработки программ экономических и социальных преобразований. Исследование мирового

опыта показало, что «государственные программы могут служить эффективным инструментом реализации государственной экономической и социальной политики» [1, с. 46]. Рассматриваемый инструмент активно применяется в странах Европейского Союза, США и Японии «для решения стратегических задач развития, когда необходимо сконцентрировать ресурсы для достижения конкретных целей» [1, с. 46].

Государственные программы, как инструмент решения социально-экономических задач, весьма активно применяется в публично-правовом управлении всех уровней и в современной России [2, с. 14]. Несмотря на это, понимание высокого уровня значимости программно-целевого подхода пришло только с началом реализации административной реформы [3, 13].

Так, система государственного управления города Москвы характеризуется наличием передового опыта в применении программно-целевого подхода.



Рис. 1. Классификация государственных программ города Москвы [8]

Государственной программой города Москвы является «система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам), реализуемых органами исполнительной власти города Москвы, федеральными органами исполнительной власти в части, касающейся социально-экономического развития города Москвы, хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории города Москвы, и инструментов политики города Москвы, обеспечивающих в рамках реализации установленных законодательством и правовыми актами государственных функций достижение приоритетных целей в сфере социально-экономического развития города Москвы» [6]. Перечень и основные сведения о государственных программах города Москвы представлены на портале «Открытый бюджет города Москвы» (рис. 1) [8].

Программы согласуются с государственной политикой, направленной на децентрацию и повышение качества планирования мероприятий в области устойчивого развития. Они способствуют созданию структурированной сети обмена данными между органами исполнительной власти, реализующими государственные программы, для более

сбалансированного развития субъекта Российской Федерации.

Реализация государственных программ требует постоянного контроля и регулярной оценки, что является неотъемлемыми компонентами организационных деятельности органов государственной власти и, одновременно, направлениями системы контроллинга.

Контроль за реализацией государственных программ в городе Москве осуществляется посредством таких инструментов, как:

- мониторинг хода реализации государственных программ. Мониторинг основан на сопоставлении планов и промежуточных фактических результатов, которые нацелены на достижение конечных целей, и позволяют констатировать правильность реализуемых мероприятий или необходимость внесения изменений. Мониторинг, таким образом, представляет собой непрерывный процесс сбора данных о ходе реализации государственных программ, происходящий на протяжении всего срока их исполнения;

- анализ годового отчета по выполнению каждой государственной программы (за отчетный финансовый год). Отчет призван представить наиболее полную и исчерпывающую информацию

о деятельности по исполнению государственных программ;

– составление и анализ сводного годового доклада о ходе реализации и оценки эффективности государственных программ. Главное предназначение доклада состоит в углубленном анализе хода реализации государственных программ и оценки их эффективности. Сформулированные в докладе выводы служат основой для принятия эффективных управленческих решений.

Оптимизация процессов мониторинга и анализа предполагает использование современных цифровых технологий. Так, государственное управление в целом должно адаптироваться к современным условиям информатизации и цифровой трансформации, предвидеть, оказывать влияние, реализовать гибкое реагирование на изменяющуюся внешнюю и внутреннюю среду. Для успешного выполнения представленных задач, требуется наличие достоверной, актуальной информации для принятия эффективных управленческих решений.

Благодаря прогрессу, достигнутому в информационных технологиях (программное обеспечение, базы данных), стало возможным собирать, обрабатывать, хранить и распространять большие объемы информации. Возросшие возможности сбора огромных объемов детализированной информации (метаданные) и создание сетей подключенных устройств (через Интернет) позволили создать новые «полезные» приложения, позволяющие реализовать мониторинг в реальном времени. Так, мониторинг исполнения государственных программ города Москвы осуществляется на основе информации, вносимой в «Автоматизированную систему управления городскими финансами» (АсуГФ) и «Информационно-аналитическую систему мониторинга комплексного развития города Москвы» (ИАС МКР). Тем самым мониторинг обеспечивает сбор информации, необходимой для идентификации необходимости внесения изменений в государственные программы. Наличие достоверной и своевременной информации о государственной программе и ее результатах имеет важное значение для проведения анализа хода

ее реализации, исполнения запланированных мероприятий, достижения показателей (промежуточных и конечных результатах). Именно организация большого объема информации в базе данных позволяет анализировать и использовать ее для принятия эффективных управленческих решений.

Однако необходимо отметить, что мониторинг предоставляет необработанные данные, которые требуют дополнительной обработки перед тем, как будут сформированы в отчетность, позволяющую принимать управленческие решения. При использовании информации мониторинга руководители программ должны анализировать и предпринимать корректирующие действия в отношении программных и проектных мероприятий для достижения ожидаемых результатов.

Достижение высокого уровня эффективности и результативности реализации государственных программ обусловлено созданием единого механизма управления ими. Учитывая вышесказанное, сегодня актуальным является решение проблемы совершенствования механизмов управления государственными программами.

Одним из направлений совершенствования управления государственными программами является внедрение контроллинга, который определяется как «позволяющий эффективно координировать, интегрировать и направлять деятельность системы управления города на достижение текущих и стратегических целей» [4, с. 88]. Данная концепция системного управления имеет большой потенциал, а потому требует обоснования и дальнейшего исследования.

Целевая установка контроллинга заключается в том, чтобы вырабатывать, систематизировать и оценивать значительные потоки неоднородной информации, и на этой основе планировать возможные направления решения возникающих проблем.

Контроллинг является общепризнанной, эффективной системой организационно-методической, контрольно-аналитической поддержки принятия эффективных управленческих решений, и включает в себя комплекс инструментов (рис. 2).



Рис. 2. Инструментарий контроллинга [7, с. 88]

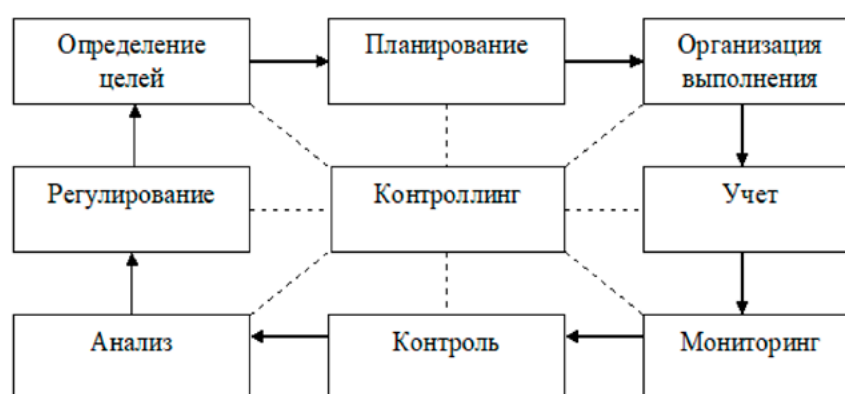


Рис. 3. Инструментарий контроллинга



Рис. 4. Проблемы обеспечения вертикальной структуры передачи информации

Анализ представленного инструментария позволяет говорить и потенциальных положительных тенденциях реализации контроллинга государственных программ города Москвы. Помимо этого, появление информационных и коммуникационных технологий привело к переосмыслению экономических, социальных и политических реалий, и позволяет внедрять инновационные инструменты управления. Обобщая вышесказанное, представим структуру цикла контроллинга, позволяющую охватить

все этапы управления государственными программами (рис. 3).

По итогам анализа рис. 3 можно сделать вывод о том, что большинство составляющих направлений контроллинга уже сформированы и внедрены в систему управления государственными программами города Москвы, а именно: оценка достижения показателей государственных программ, анализ их реализации, мониторинг. Однако следует признать, что они носят фрагментарный характер, и единой системы контроллинга

га на данный момент не образуют, что значительно снижает их эффективность.

Более того, при формировании целостной системы контроллинга необходимо учитывать современные тенденции цифровой трансформации экономики Российской Федерации. Последнее приводит к тому, что функционирование государства в целом должно переориентироваться на применение потенциала информатики при достижении национальных целей и целей устойчивого развития в целом благодаря эффективному руководству реализацией государственных программ. Чтобы управление государственными программами характеризовалось высокой эффективностью, требуется, чтобы лица, ответственные за её реализацию, имели доступ ко всему объему информации, относящейся к реализации государственной программы. Так ответственное лицо сможет принимать наиболее эффективные управленческие решения для достижения установленных показателей. Для этого необходимо обеспечить вертикальную структуру передачи данных, обеспечивающих принятие как стратегических, так и оперативных решений. Необходимо отметить, что рассматриваемый процесс сопровождается типичными проблемами, с которыми сталкивается руководство (рис. 4).

Система контроллинга по своей сути является информационно-методической, контрольно-аналитической поддержкой принятия управленческих решений. Контроллинг содействует планированию не только в определении целей деятельности и необходимых для этого ресурсов, но и в управленческой деятельности, устраняя недостатки в практической реализации стратегических и оперативных целей.

Однако на сегодняшний день отсутствует четкое определение категории «контроллинга», не установлены его элементы, инструменты и механизм, также не урегулирован контроллинг на уровне нормативного правового обеспечения. Качественное внедрение системы контроллинга невозможно без разработки организационно-методических основ. В этой связи, актуальным является определение места категории «контроллинга» в системе государственного управ-

ления в целом, и в системе реализации государственных программ субъектов Российской Федерации, в частности.

Таким образом, проблема выработки нового современного механизма управления реализацией государственных программ является серьезной социально-экономической задачей.

Возникновение и эволюция контроллинга нашли непосредственное отражение в функциях управления на уровне предприятий. Основой для контроллинга является цикл управления: планирование, информация, анализ и контроль.

Истоки российской теории и практики контроллинга сформированы из западных научных школ. В связи с этим развитие научного знания носит особый характер:

- отсутствие отечественных корней в определенной степени тормозит развитие контроллинга в России, поскольку труднее воспринимаются посторонние идеи и концепции;

- в недостаточной мере создана основа для освоения и внедрения новейшего инструмента.

На сегодняшний день отсутствует четкое определение «контроллинга», не установлены его элементы, инструменты и механизм, не урегулирован контроллинг на уровне нормативного правового акта. Поэтому разработка категории контроллинга до сих пор занимает особое место в научных исследованиях российских и зарубежных авторов. Историческое развитие показывает, что единообразного определения категории «контроллинг» добиться сложно. Тем не менее, в работе делается попытка описать природу контроллинга: прежде всего, контроллинг представлен как самостоятельная часть управления, чтобы подчеркнуть его значение для практики и науки.

Контроллинг – это форма управленческой поддержки, которая позволяет различным уровням системы государственного управления контролировать результативность, эффективность и потребность в средствах, предоставляя информацию и методы.

Качественное внедрение системы контроллинга невозможно без организационно-методических принципов. Поэтому актуальным является опреде-

ление места категории «контроллинг» в процессе управления, в целом в рамках государственного сектора, и в рамках реализации государственных программ субъектов Российской Федерации, в частности.

Поскольку контроллинг не является инструментом краткосрочной реструктуризации бюджета, выгода от контроллинга не может быть выражена напрямую в виде сэкономленных позиций и средств. Вклад контроллинга в консолидацию бюджета носит скорее среднесрочный характер и заключается в том, чтобы дать возможность политико-административной системе перераспределять человеческие и финансовые ресурсы по критериям эффективности и результативности и более эффективно их использовать.

Большинство составляющих контроллинга уже сформированы и внедрены в систему реализации государственных программ в субъектах Российской Федерации. Это:

- программно-целевое управление;
- внутренний и внешний государственный финансовый контроль (аудит);
- мониторинг;

– отчеты по выполнению каждой государственной программы за отчетный финансовый год и доклады о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ.

Но следует признать, что они фрагментарны и единой системы контроллинга на данный момент не образуют, что значительно снижает их эффективность.

При создании и внедрении эффективной системы контроллинга следует решить ряд серьезных пробелов и проблем, не позволяющих функционировать контроллингу полноценно. Тем не менее, их можно избежать с построением правильной концепции: определение общих принципов контроллинговой деятельности; формирование типовой модели оценки эффективности и результативности контрольной деятельности; создание правовой базы для осуществления контроллинга; формирование обмена информацией между органами государственной власти; согласование контроллинговых мероприятий по содержанию, срокам, методам; определение организационной структуры органов контроллинга; создание системы подготовки специалистов.

Библиографический список

1. Ковалева В.Д. Инструментарий контроллинга в моделировании стратегии социально-экономического развития Северокавказского федерального округа // Научное обозрение. Экономические науки. 2017. № 3. С. 46-50.
2. Козырев М.С. Порядок принятия и исполнения государственных программ города Москвы // Материалы Афанасьевских чтений. 2018. № 1 (22). С. 14-20.
3. Ноженко Д.Ю. Государственные программы как инструмент стратегического управления: межрегиональный анализ // Вопросы управления. 2016. № 4 (22). С. 13-21.
4. Павленков И.М. Методы контроллинга реализации функций муниципального образования // Московский экономический журнал. 2019. № 12. С. 88.
5. Пашанова К.В. Вопросы оптимизации управления госпрограммами города Москвы // Бюджет. 2017. № 5. С. 60-64.
6. Постановление Правительства Москвы от 4 марта 2011 г. № 56-ПП «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 15.
7. Романова Ю.А., Егоренко А.О., Халилова М.А. Эффективность контроллинга в публичном управлении в социальной сфере: теория, современное состояние, перспективы развития: монография. М.: Дашков и К^о, 2014. С. 88.
8. Информационный портал города Москвы «Открытый бюджет города Москвы». [Электронный ресурс]. URL: <https://budget.mos.ru/budget/gp/passports/> (дата обращения: 01.06.2022).