На протяжении последнего пятидесятилетия широкое распространение в мировой практике приобрел программно-целевой подход в планировании и управлении достаточно разнообразными социально-экономическими объектами и процессами. Действенным способом решения актуальных проблем стала разработка и осуществление целевых программ, которые требуют концентрации ресурсов и усилий, целевой направленности используемых средств, координированности действий.

***Программно-целевое управление*** - это управление, которое ориентируется на достижение определенного результата в решении конкретной задачи, развитии какой-либо сфере деятельности и в предварительно назначенные сроки.

***Актуальность выбранной темы*** заключается в том, что состояние России на данный момент отличается существованием в социально-экономической системе неоднородностей и асимметрий разного типа. Данные неоднородности могут иметь экономическую, демографическую, социальную, религиозную направленность. Это, несомненно, приводит к существенным трудностям в управлении и развитии регионов, которые не способны быть решенными только за счет рыночных механизмов.

***Сущность программно-целевого управления*** заключается в выборе ключевых целей социального, экономического и научно-технического развития, разработке связанных между собой мероприятий по достижению результата в поставленные сроки при равномерной обеспеченности ресурсами[7].

Важность программ для государственного управления, заключается:

1. В возможности для органа управления достичь значительного сосредоточенья ресурсов в границах программного решения отдельной проблемы.
2. Программное управление способствует систематическому привлечению ресурсов для решения проблем новые, нестандартные виды ресурсов, в первую очередь организационные.
3. Программно-целевое управление является более целенаправленным методом, чем централизованное директивное планирование.

Из следующих выше пунктов, сделаем вывод, что основным понятием программно-целевого управления является программа.

Программа - совокупность мероприятий по выполнению стратегий. Система стратегий и целей, которые достигаются с их помощью, есть план[3].

Целевые программы по содержанию можно разделить на виды.

1. Социально-экономические программы – это программы, предусматривающие решение проблем социальной направленности и улучшения качества жизни населения.

2. Научно-технические программы – программы, направленные на решение научно-технических проблем, ускорение внедрения достижений науки и техники, которые позволяют обеспечить в ближайшее время существенный положительный эффект.

3. Производственные и экономические программы предназначенные для решения значительных межотраслевых проблем в сфере производства, которые способствуют росту эффективности существующих и развитию новых производственных организаций.

4. Территориальные программы – программы, направленные на преобразование регионов, освоение новых местностей и решение различных проблем в регионах.

5. Экологические программы, представляющие совокупность мероприятий природоохранительной направленности.

6. Организационно-хозяйственные программы направлены на улучшения организации управления экономикой[9].

Целевые программы делятся по временной продолжительности. Существуют долгосрочные (период свыше пяти лет) и среднесрочные (до пяти лет).

Целевые программы обладают следующими свойствами:

─ программность (наличие плана осуществления комплекса программных действий)

─ целеориентированность ( направленность на достижение цели в виде решения единой, общей проблемы)

─ комплексность (сочетание различных мер, которые обеспечивают решение выбранной проблемы)

─ ресурсообеспеченность (подкрепление программных действий ресурсами в нужном количестве)

─ результативность (успешное решение выбранной проблемы)[1].

Посмотрим на историю программно-целевого управления. Применение программ в государственном регулировании в промышленно развитых странах Европы относят к 30-м годам 20 века.

В середине 60-х годов данный метод нашел широкое применение. В США использовался для целевого формирования бюджета и считался частью непрерывного планирования.

В России предпосылки использования программно-целевых методов в управлении относят к началу 20 века. В эпоху революции 1917 года произошел переход от одной экономической системы к другой, которая характеризовалась стагнацией в производстве, банкротством большого числа организаций, тяжелыми экономическими проблемами. Все эти обстоятельства создали в нашей стране переходный этап, при котором надо было за короткое время поднимать производство.

В советскую эпоху в государстве сформировалась директивно-плановая экономика. В данной системе государственного планового управления для решения различных целей обеспечения экономического роста, подъема экономики, роста благосостояния, безопасности государства и его граждан были созданы народно-хозяйственные планы и целевые социально-экономические программы.

Таким образом, в 1920 году была разработана комплексная программа электрификации России (ГОЭЛРО). В последующие годы главным методом планирования экономики государства были пятилетние народно-хозяйственные планы развития, называемые «пятилетки»:

Первая: 1928- 1933;

Вторая: 1933-1937;

Третья: 1938-1942 (сорвана началом войны);

Четвёртая: 1946-1950;

Пятая: 1951-1955;

Шестая: 1956-1960 (вместо неё с 1959 по 1965 была семилетка);

Восьмая: 1966-1970;

Девятая: 1971-1975;

Десятая: 1976-1980;

В 70-80-х годах десятой пятилетки, была составлена комплексная программа научно-технического прогресса, основные параметры которой были заложены в дальнейшем при разработке пятилетних планов развития государства.

Одиннадцатая: 1981-1985;

Двенадцатая: 1986-1990;

Тринадцатая: 1991-1995.

Последняя пятилетка не была осуществлена, в связи с тем, что в 1991 году СССР прекратил свое существование[12].

Советские программы составлялись для решения наиболее значимых, обширных и острых проблем межотраслевого и регионального характера, которые должны были стать элементом государственного плана, что не всегда достигалось. Но из-за особенностей командно-административной системы существенная часть государственных программ так и не была реализована.

Поскольку программно-целевое управление – это способ воздействия на решение конкретных проблем, то мы посмотрим какие группы проблем можно решить данным методом.

1.Значительные межотраслевые проблемы, требующие координального изменения устоявшихся схем управления отраслями и сферами экономики.

Этот критерий наиболее распространен в централизованно- директивном планировании, при котором министерские барьеры являлись почти непреодолимым препятствием для выполнения совместных, целенаправленных действий предприятиями с различной подчиненностью.

2.Существенные межрегиональные проблемы, требующие координации сил многих территориальных и отраслевых субъектов управления.

Данный критерий приобретает особую значимость по мере делегирования государственными органами власти целого ряда функций управления социальной сферой. В итоге существенная доля ресурсов, которые необходимы для решения данных проблем, находится в руководстве местных органов управления.

Федеральные органы в данных обстоятельствах могут как выделять федеральные ресурсы, так и по договоренности с территориальными органами управления, координировать выделение ресурсов.

Примером данной проблемы является проблема беженцев и перемещенных лиц.

3.Проблемы, связанные с изменением отношений собственности, а так же со сменой экономического строя.

Опыт нашего государства показывает, что преуменьшение значимости данных проблем приводит к значимым политическим последствиям, обуславливая негативное отношение значительных слоёв общества к социально-экономическим реформам.

К ним относятся: приспособление разных групп общества к рыночным отношениям; проблемы занятости, переквалификации и трудоустройства работников, вытесняемых из сферы производства; социальные проблемы, связанные с приватизацией и сменой форм собственности учреждений.

4.Проблемы, вызванные политическими деятельностью власти.

Главенствующие органы обязаны понимать, что при принятие каких-либо политических решений, должны учитываться все негативные явления и осуществляться опережающие действия, для снижения накала решаемых проблем.

К таким проблемам недавних лет можно отнести ранее затронутая проблема беженцев, обустройства офицеров и их семей, а так же ранее служивших в Восточной Европе и в странах ближнего зарубежья.

5.Проблемы, нерешенность которых в современности порождает значительные трудности и последствия будущем*.*

Эти проблемы можно охарактеризовать мультипликативным эффектом, при которой отрицательные последствия нерешенной проблемы растают в быстрой прогрессии.

К таким проблемам относят множество экологических проблем; демографические проблемы, связанные с высоким уровнем детской заболеваемости и смертности; проблема распространения СПИДа и так далее.

6.Проблемы, носящие чрезвычайный характер, которые требуют быстрого распоряжения ресурсами с преодолением ведомственных и территориальных преград.

Отличительной чертой данных проблем является полная социальная беззащитность жертв различных трагедий. Это приводит к необходимости предприимчивого вмешательства государства, преимущественно на первых порах ликвидации последствий.

К этим проблемам относят проблемы, вызванные стихийными бедствиями, катастрофами, военными конфликтами т.д.

7.Проблемы, влияющие на производительность труда и эффективность производства.

Ещё недавно данные проблемы (замена ручного труда; адаптации молодых работников и т.д.) были под пристальным вниманием государства, которое стремилось этим методом разрешать существенные противоречия, которые свойственны плановой экономике. В данный момент, по мере отступления государства от прямого вмешательства в производственные процессы, данные социальные проблемы ушли на второй план у органов государственного управления. Решение данных проблем было поручено новым собственникам организаций, что, несомненно утяжелило данную проблему.

8.Проблемы, вызванные физиологическими особенностями отдельных групп населения, которые вызывают их социальную неустроенность.

К таким проблемам относят: физическую и психическую инвалидность различного происхождения.

Заметим, в последнее десятилетие эти проблемы были объектом действий государства почти во всех развитых странах. Поэтому накоплен большой мировой опыт решения проблем подобного рода.

9.Проблемы, связанные с ограниченностью ресурсов для действенного функционирования и развития отдельных отраслей[4].

Такие проблемы являются вторичными. Появляются программы поддержки отдельных отраслей, которые обеспечивают бесплатный или льготный характер оказания услуг.

В России на данный момент основной целью программно-целевого управления является увеличение эффективности использования бюджетных средств. Основа эффективного применения ресурсов закладывается еще на этапе планирования расходов бюджета и зависит от метода бюджетной политики в бюджетном процессе.

Глобальная экономическая интеграция, оказывающая все возрастающее влияние на социально-экономическое развитие России, которое происходит в общем русле мирового экономического процесса под влиянием приоритетов развития зарубежных стран также влияет на переход к программно-целевому методу.

На 2017 год третья часть государственных программ являются неэффективными. Частичное исполнение государственных программ не даёт повысить результативность применения бюджетных средств. Поэтому очень актуальными являются: оценка эффективности госпрограмм, анализ проблем, которые возникают при их осуществлении, выработка предложений по изменению обстоятельств. Требуется уделять внимание к увеличению эффективности расходов бюджета. В связи с этим важнейшей задачей является переход к составлению федерального бюджета на основе государственных программ. Формирование федерального бюджета по программно-целевому принципу стало осуществляться с 2014 года. Министерство финансов России провело исследование качества управления бюджетом в субъектах РФ. В итоге за 2016 год, только в 48 регионах доля программных расходов бюджета составила 95% и выше. По России в среднем данный показатель был равен 89,9% в 2016 году. В большинстве субъектов РФ доля программных расходов доходит до 40%. Это означает, что почти все программы были не выполнены в целом[8].

На не исполнение государственных программ оказывают влияние такие факторы, как медленный рост экономики, снижение инвестиционной активности, слабое взаимодействие и недостаточный контроль ведомств за осуществлением программ.

Использование государственных программ привело к некоторому улучшению ситуации в сфере науки и технологий. Данное улучшение, безусловно, связанно с увеличением бюджетного финансирования исследований и разработок[5].

Мировой опыт стран с развитой бюджетной системой, таких как США, Канада, Великобритания, Австралия, Франция, показал, что глобальное использование программно-целевого бюджетирования- это полезный инструмент для увеличения эффективности и открытости применения средств государства.

США. Такая страна, как США, имеет наиболее широкий опыт программно-целевого управления применительно к бюджету. В 1965 году в США впервые было объявлено о законодательном закреплении понятий программного управления и бюджетирования. Бюджет США образовывается по19 функциям. В границах каждой функции выделяют направления расходов, которые делятся по программам. Программный бюджет США рассчитывается на десять лет. Федеральные министерства ежегодно должны предоставлять годовые планы деятельности и ежегодные отчеты об исполнении программ, в которых рассказывается о результатах деятельности, сравниваются достигнутые показатели с запланированными. Особенностью программного управления в США на сегодняшний день является то, что программный бюджет не утверждается законами об ассигнованиях. Главную роль в программно-целевом управлении и бюджетировании выполняет Административно-бюджетное управление OMB при Президенте США. Оно ежегодно уточняет инструкцию о подготовке, представлении и выполнении бюджета, а так же о составлении стратегического плана. OMB проводит регулярное осуществление оценки выполнения программ по пятибалльной шкале: эффективная, умеренно эффективная, адекватная, неэффективная, невозможность оценки результатов.

Канада. В Канаде используется более масштабное понимание программных расходов. Под программой понимают вид бюджетных расходов, имеющих единую цель и выделяющихся в бюджете объектами голосования в Парламенте. В данной стране годовое планирование бюджета выполняется в границах установленного пятилетнего плана. Министерства ежегодно готовят стратегические и оперативные планы. В стратегических планах излагаются цели, стратегические действия для их реализации, предлагаемые изменения в имеющихся программах, даются оценки программ. В оперативных планах находятся сведения об операциях министерства: методы достижения целей; оценки прибыли и расходов по каждой существующей программе и видам деятельности на каждый год[2].

Великобритания. Опыт Великобритании так же является очень интересным. Великобритания- это страна с достаточно высоким уровнем централизации государственного бюджета. При составлении планов развития органы власти на местах обязательно учитывают выраженные в стратегии развития национальные преимущества, ключевых из которых можно считать здравоохранение . Каждое министерство обязано составлять стратегический план минимум на пять лет, а также годовой план работы. Стратегический план состоит из перечня целевых установок, ориентированных на достижение положительных результатов. Значение годового плана работы заключается в том, чтобы привести в соответствие цели министерства, которые сформулированы в стратегическом плане, с нынешними целями. Также, цели работы на год дополняют перечнем ожидаемых конечных результатов. План работы на год включает информацию о расходах средств для достижения определенной цели. Программно-целевое управление выполняется в трехлетней границе.

Австралия. Страной широко применяющей программно целевое планирование является Австралия. Под программой в Австралии понимают комплексность действий, направленных на осуществление определенной услуги, обеспечение трансфертами получателя, которым может являться физическим лицом, предприятием или органом местного самоуправления, с целью достижения результата, установленного в соответствующем документе о результатах. Программное планирование применяется в портфельной совокупности, представляющей укрупненную ведомственную структуру. Планирование программного бюджета выполняется на период 4 года. Ежегодно принимаемые акты об ассигнованиях (3 основных и 3 дополнительных акта) включают в себя формат программного бюджета. Голосование в Парламенте проводится по «портфелям» (по первому уровню из четырех, которые выделяют в программном бюджете Австралии). В данный момент в портфельную структуру входят 17 секторов, которые возглавляются министрами с портфелями. На третьем уровне между предприятиями, которые входят в портфель, бюджетные средства делятся с учетом достижения определенных конечных результатов. На четвертом уровне в расходах выделяют средства, которые направляют на обеспечение собственной деятельности органа власти (заработная плата, приобретение товаров и услуг, замена и содержание активов). В программном бюджете этой страны не используется экономическая классификация. Парламент не рассматривает планируемые ведомствами расходы. В международной практике Австралию позиционируют, как страну, применяющую программный бюджет в целях улучшения системы управления финансами государства. В Австралии оценка программ выполняется наиболее полно и регулярно, чем в других странах. Информация о результатах систематически включается в бюджет[11].

Франция. Во Франции в 1999 году началась реформа бюджетного процесса. Реформирование бюджетного процесса проходило в границах единой реформы государственного управления с принятием в 2001 году Конституционного закона о государственных финансах. Структура бюджета в этой стране содержит миссии (ключевые направления политики правительства), программ и мероприятий. Миссия включает ряд программ, реализующих задачи определенного направления политики. Таким образом, на 2017 год было определено более 40 миссий, которые в свою очередь подразделяются на подзадачи — программы, а те на действия, то есть подразделения программ. Программа - совокупность мероприятий, которые направлены на достижение определенной цели. Осуществляется принцип: одну программу выполняет одно министерство, которое и является ответственным. За каждую программу также несёт ответственность назначенный директор программы, приглашаемый на парламентские слушания и отвечающий на вопросы депутатов. Рассматривая бюджет, парламент не может полностью отменить миссию[6].

Таким образом, более чем сорокалетний международный опыт программно-целевого управления, планирования и бюджетирования даёт возможность сделать вывод, что данный вид управления бюджетом является полезным инструментом повышения эффективности использование ресурсов государства, а также достаточно результативным для реализации основных целей.