

Дуспаев Булат Турганжанович

dom-hors@mail.ru

**СУЩНОСТНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ****Аннотация:**

В данной статье рассматривается понятие «программа» и основные терминологические ошибки в его употреблении в контексте государственного и муниципального управления. Анализируется связь программ с проектами и портфелями проектов, их сходство и различия, даны практические рекомендации для лиц, принимающих участие в разработке государственных и муниципальных программы.

Ключевые слова:

государственное и муниципальное управление, целевые программы, проект, портфель.

Duspaev Bulat Turganzhanovich

dom-hors@mail.ru

**ESSENTIAL DESCRIPTION OF
THE STATE
AND MUNICIPAL PROGRAMS****Summary:**

This article considers a “program” concept and basic terminological errors of its application in the context of the state and municipal administration. The author analyzes connection between programs, projects and portfolios, their similarities and differences, and gives practical recommendations for persons taking part in the state and municipal programs’ development.

Keywords:

state and municipal management, goal-oriented programs, project, portfolio.

В настоящее время в России все более популярным становится такой важнейший инструмент осуществления государственной социальной и экономической политики развития страны и ее отдельных регионов, как программный метод. Доля программ в федеральных бюджетных расходах стремительно возрастает и если данная тенденция сохранится, то вскоре большая часть бюджета будет строиться по программному методу. Постепенно программное управление вытесняет показавший себя неэффективным «затратный» принцип осуществления расходов через сметы по отдельным мероприятиям, без какой-либо привязки к результату.

В практике отечественного государственного и муниципального управления широко применяется понятие «целевая программа». На всех уровнях власти (федеральном, региональном и местном) активно реализуются долгосрочные и ведомственные целевые программы. Дадим им формальные определения.

Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация [1], в ст. 1 определяет, что федеральные целевые программы представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики.

Согласно ст. 5 Положения о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования [2], ведомственная целевая программа – утвержденный (планируемый к утверждению) субъектом бюджетного планирования либо выделяемый им в аналитических целях комплекс мероприятий (направлений расходования бюджетных средств), направленных на решение конкретной тактической задачи (в том числе на исполнение действующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов).

Стоит отметить, что в соответствии со стандартами, принятыми в Российской Федерации, программа – это совокупность взаимосвязанных проектов и другой деятельности, направленных на достижение общей цели и реализуемых в условиях общих ограничений [3, с. 11]. То есть программа не может быть «нецелевой» в принципе, наличие цели является ее сущностной характеристикой. Отсутствие цели означает, что рассматриваемая деятельность попросту не является программой. Таким образом, с точки зрения логики в понятии «целевая программа» и, следовательно, в вышеприведенных определениях есть ошибка, так называемый порочный круг в определении (лат. *circulus in definiendo*) – ситуация, при которой определение предмета включает в себя свойства самого предмета [4, с. 11].

Так как понятие «целевая программа» и все от него производные (в том числе повсеместно употребляемое «программно-целевое управление») распространено преимущественно в России и странах СНГ, есть две наиболее вероятные причины его происхождения:

- неточности в переводе с иностранного на русский язык сложных словосочетаний в процессе освоения зарубежного опыта;
- необходимость выделения «истинных» программ, имеющих цель, из общего разнообразия видов деятельности, называемых на тот момент времени программами.

Законодательством предусмотрен еще один инструмент программного управления – «государственная программа», новый вид программ, определение которых было официально закреплено относительно недавно в ст. 2 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации [5]: государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.

Само название «государственные программы» не совсем корректно, так как к непосредственно государственным программам относятся абсолютно все программы, осуществляемые государством или находящиеся в его ведении (в противовес муниципальным, корпоративным и другим программам), а не только какой-то отдельный их вид. Тем не менее отсутствие в понятии слова «целевая» указывает на наметившуюся положительную тенденцию приведения отечественной терминологии в соответствие с законами логики и общепринятой в мировом сообществе системой терминов.

Понятие «программа» тесно переплетается с таким понятием, как «проект», поэтому необходимо дать определение и ему. Проект – комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на создание уникального продукта или услуги в условиях временных и ресурсных ограничений [6, с. 2]. В различной литературе существует и множество других толкований понятия «проект», каждое из которых имеет право на существование в зависимости от области применения. Суть этих определений в общем виде сводится к тому, что это форма деятельности, обладающая следующим рядом признаков:

- направленность на достижение конкретной запланированной цели, определенного результата;
- итоговые продукты, услуги и результаты уникальны, несмотря на то, что в результатах проекта могут присутствовать повторяющиеся элементы, их наличие не нарушает принципиальной уникальности работ по проекту;
- процесс – однократный, в отличие, например, от циклической производственной системы;
- способ достижения цели определен заранее;
- протяженность во времени ограничена, начало и завершение установлены предварительно;
- используемые ресурсы ограничены и известны заранее.

Зачастую программу полностью отождествляют с проектом, подразумевая, что разница лишь в большем масштабе и продолжительности. Однако программа – это не мегапроект. Программа всегда состоит из нескольких проектов и даже может включать в себя другие программы, которые относительно нее будут выступать в роли подпрограмм.

Существует также и точка зрения, что проекты программы не обязательно должны быть взаимозависимыми или напрямую связанными. Но в этом случае речь уже идет несколько о другой форме группировки проектов – о портфеле проектов. Портфель проектов – набор компонентов, которые группируются вместе с целью эффективного управления и для достижения стратегических целей организации [7, с. 2]. Таким образом, в портфеле проекты объединены исключительно для удобства и более эффективного управления. В состав портфеля могут входить портфели, программы и проекты, в состав программы – программы и проекты. При этом портфели и программы могут содержать элементы работ, имеющих к ним отношение, но лежащих за пределами содержания их отдельных проектов

В таблице 1, частично основанной на материалах Project Management Institute [8, с. 16], представлены некоторые из существенных различий между проектом, программой и портфелем.

Таким образом, проведенный анализ понятий позволяет сделать следующие практические рекомендации должностным лицам, принимающим участие в разработке государственных и муниципальных программ и проектов:

- при планировании деятельности важно определить, укладывается ли она в рамки проекта, если цель деятельности не может быть достигнута в рамках одного проекта и требуется осуществить несколько различных проектов, то необходимо разрабатывать программу;
- программа представляет собой логическую и организационную надстройку над проектами, а программная деятельность – производство продуктов и услуг – осуществляется исклю-

чительно в рамках проектов, планирования действий на уровне программы в отрыве от проектов быть не должно.

Таблица 1 – Различия между проектом, программой и портфелем

Характеристика	Проект	Программа	Портфель
Рамки	Узкие, фокус на получении конкретных заранее оговоренных результатов	Широкие, допускают маневр при сохранении ориентации на результат	Широкие, фокус на повышении общей эффективности
Содержание	Четкие цели, содержание последовательно уточняется в течение жизненного цикла проекта	Более широкое содержание и более значительные выгоды	Меняется вместе со стратегическими целями организации
Изменения по ходу реализации	Предполагаются и полностью контролируются	Отслеживаются как во внутренней среде, так и во внешней	Непрерывно контролируются в самом широком диапазоне
Планирование	Планируются действия по созданию продуктов (услуг)	Разрабатываются планы высокого уровня, которые используются менеджерами проектов в качестве ориентира при планировании их деятельности	Создаются и поддерживаются необходимые процессы и коммуникации, имеющие отношение к совокупному портфелю
Что делает менеджер	Управляет командой специалистов	Управляет менеджерами проектов	Управляет работой менеджерского персонала портфеля или ограничивается только функцией координации
Контроль	Контролируется выполнение конкретных заданий и создание продуктов (услуг)	Контролируются результаты проектов и продвижение к цели программы	Контролируется общая производительность и значения результирующих показателей
Результативность	Измеряется качеством конечного продукта, своевременностью, соответствием бюджету, степенью удовлетворенности клиентов	Измеряется степенью обеспечения программой потребностей, ради удовлетворения которых она и создавалась	Измеряется суммарной производительностью компонентов портфеля

Ссылки:

1. Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»» (ред. от 15.10.2012) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://goo.gl/rgc3V> (дата обращения: 25.12.2012).
2. Постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (ред. от 6.04.2011) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://goo.gl/FHLke> (дата обращения: 25.12.2012).
3. ГОСТ Р 54871-2011. Требования к управлению программой. Введ. 2011-12-22. М., 2011.
4. Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. М., 2009.
5. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (ред. от 21.05.2012) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://goo.gl/6WziJ> (дата обращения: 25.12.2012).
6. ГОСТ Р 54869-2011. Требования к управлению проектом. Введ. 2011-12-22. М., 2011.
7. ГОСТ Р 54870-2011. Требования к управлению портфелем проектов. Введ. 2011-12-22. М., 2011.
8. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK) – Четвертое издание // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://goo.gl/3B6XL> (дата обращения: 25.12.2012).

References (transliterated):

1. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26 iyunya 1995 g. № 594 «O realizatsii Federal'nogo zakona «O postavkakh produktsii dlya federal'nykh gosudarstvennykh nuzhd»» (red. ot 15.10.2012) // Ofitsial'niy internet-portal pravovoy informatsii. URL: <http://goo.gl/rgc3V> (date of access: 25.12.2012).
2. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22 maya 2004 g. № 249 «O merakh po povysheniyu rezul'tativnosti byudzhetykh raskhodov» (red. ot 6.04.2011) // Ofitsial'niy internet-portal pravovoy informatsii. URL: <http://goo.gl/FHLke> (date of access: 25.12.2012).
3. GOST R 54871-2011. Trebovaniya k upravleniyu programmoy. Vved. 2011-12-22. M., 2011.
4. Otsenka programm: metodologiya i praktika / ed. by A.I. Kuz'min, R. O'Sullivan, N.A. Kosheleva. M., 2009.
5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 2 avgusta 2010 g. № 588 «Ob utverzhdenii Poryadka razrabotki, realizatsii i otsenki effektivnosti gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii» (red. ot 21.05.2012) // Ofitsial'niy internet-portal pravovoy informatsii. URL: <http://goo.gl/6WziJ> (date of access: 25.12.2012).
6. GOST R 54869-2011. Trebovaniya k upravleniyu proektom. Vved. 2011-12-22. M., 2011.
7. GOST R 54870-2011. Trebovaniya k upravleniyu portfelem proektov. Vved. 2011-12-22. M., 2011.
8. Rukovodstvo k Svodu znaniy po upravleniyu proektami (Rukovodstvo PMBOK) – Chetvertoe izdanie // Ofitsial'niy internet-portal pravovoy informatsii. URL: <http://goo.gl/3B6XL> (date of access: 25.12.2012).