

УДК 338.26

DOI: 10.26456/2219-1453/2022.2.020–027

АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ВНЕШНЕЙ И ВНУТРЕННЕЙ СРЕДЫ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ

О.С. Черникин

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

В статье рассмотрено влияние основных элементов внутренней и внешней среды при формировании государственной программы (ГП). Целью исследования является разработка инструментов, позволяющих стратифицировать проблемы реализации ГП, а также нивелировать их влияние на реализацию программ. Научная новизна полученных результатов заключается в классификации элементов внутренней и внешней среды, установлении факторов, влияющих положительно и отрицательно на сферу реализации ГП посредством установления соответствующих проблем, в разработке алгоритма формирования ГП с учетом анализа внешней среды.

Ключевые слова: государственная программа, сфера реализации, внутренняя среда, внешняя среда.

ГП является важным отраслевым инструментом бюджетирования, ориентированного на результат. Этот принцип находит свое отражение в основном нормативно-правовом акте, регулирующем бюджетный процесс на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации: федеральном, региональном, муниципальном [1]. Это позволяет унифицировать подходы к формированию бюджетов на всех уровнях бюджетной системы, при этом существует возможность нормотворчества в рамках федерального законодательства для учета региональных и местных особенностей [2].

Опыт программного бюджетирования признан успешным не только в России, но и на международном уровне, из чего следует необходимость развития его инструментов. Принципиальное отличие бюджетирования от финансирования – это делегирование ответственности за результат, установление приоритетности расходов и качественного финансового планирования. Цель бюджетирования – обеспечение оптимального управления ресурсами публично-правового образования для достижения его стратегических целей [3].

Для реализации поставленной цели можно выделить следующие задачи:

1. повышение эффективности работы организации при помощи целевой ориентации и координации всех событий;
2. своевременное обеспечение ресурсами приоритетных направлений функционирования организации;

© Черникин О.С., 2022

3. повышение гибкости организации и готовности к изменениям внешней и внутренней среды.

Учет влияния внешней и внутренней среды заложен в качестве механизма формирования, реализации и оценки эффективности ГП. Именно показатель эффективности (отношение изменения показателей объема к изменению величины финансирования) выступает основным критерием, определяющим целесообразность увеличения финансирования; неэффективные программы не подлежат финансированию.

Анализ влияния внешней и внутренней среды на сферу реализации ГП (рис. 1) предусматривает:

- определение влияния внешней и внутренней среды на сферу реализации ГП;
- формирование перечня основных проблем в сфере реализации ГП.

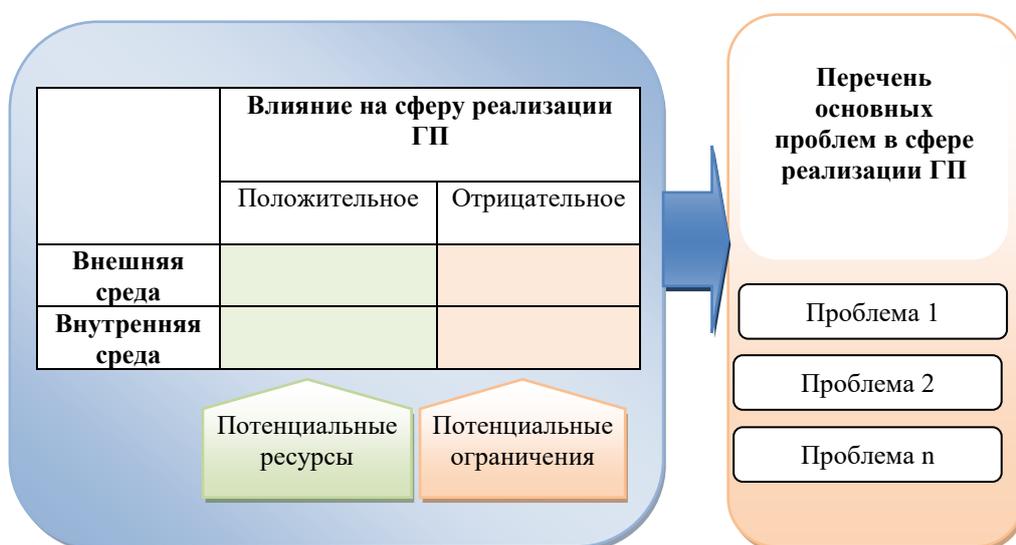


Рис. 1. Влияние среды на сферу реализации ГП

Источник: составлено автором

Внешняя среда – это все те факторы, которые оказывают влияние на сферу реализации ГП, но напрямую не управляются администраторами программы. Внешняя среда находится в непрерывном движении и подвержена изменениям; воздействие факторов внешней среды нельзя игнорировать, так как именно они в основном определяют тенденции, которые влияют на сферу реализации ГП.

При определении влияния внешней среды на сферу реализации ГП целесообразно анализировать следующие составляющие внешней среды:

- а) международная составляющая;

- б) политическая составляющая;
- в) правовая составляющая;
- г) экономическая составляющая;
- д) социально-демографическая составляющая;
- е) технологическая составляющая;
- ж) природно-экологическая составляющая.

При анализе факторов внешней среды выбираются те, которые оказывают наибольшее влияние на сферу реализации программы, игнорирование которых невозможно. Администратор ГП может лишь предвидеть, прогнозировать и нивелировать воздействие внешней среды. В этом случае необходима выработка стратегии реагирования и корректировки эффекта от действия указанных факторов в рамках ГП [4].

Внутренняя среда – это те факторы, которые оказывают прямое влияние на сферу реализации ГП, при этом, администраторы программы имеют возможности управления и прямого влияния на указанные факторы. Внутренняя среда имеет несколько составляющих, состояние которых в совокупности определяет тот потенциал и возможности, которыми располагают организации в сферы реализации ГП. Внутренняя среда в отличие от внешней является более управляемой по причине меньшего числа факторов и наличия управленческих инструментов, позволяющих воздействовать на нее. Собственно, это и есть основные сферы управления как ГП, так и любой организации.

При определении влияния внутренней среды на сферу реализации ГП анализируются следующие ее составляющие:

а) потребительская составляющая, связанная с удовлетворением потребности населения в продукции (услугах), характеристиками продукции (услуг), взаимоотношениями с потребителями, анализом предпочтений потребителей, имиджем и репутацией организаций, участвующих в реализации ГП и т. п.;

б) составляющая управленческих процессов и технологий, связанная с регламентацией процессов обеспечения и оказания государственных услуг, правового регулирования деятельности, осуществления полномочий в соответствии с законодательством, а также с уникальными технологиями и возможностями информационных систем и т. п.;

в) финансовая составляющая, связанная с расширением структуры деятельности, возможным сокращением издержек и расходов без негативного влияния на конечные результаты деятельности, повышением эффективности расходования бюджетных средств, увеличением производительности труда, привлечением средств федерального бюджета и внебюджетных средств, эффективным использованием активов и государственного имущества и т. п.;

г) составляющая обучения и развития персонала, связанная с возможностями работников государственных органов и учреждений, участвующих в реализации программы, мотивацией, соответствием личных целей работников, администраторов государственных программ корпоративным целям и т. п.;

Влияние среды на сферу реализации ГП определяется исходя из перечня составляющих внешней среды и внутренней среды, тенденций изменений (прогноза) параметров (характеристик) среды (табл. 1).

Таблица 1

Определение и оценка рисков при реализации ГП

Наименование среды	Влияние среды на сферу реализации ГП	
	Положительное (потенциальный ресурс)	Отрицательное (потенциальное ограничение)
1	2	3
Внешняя среда		
Внутренняя среда		

Источник: составлено автором

Для классификации влияния среды необходимо:

а) проанализировать отрицательное влияние (потенциальные ограничения) на сферу реализации ГП;

б) каждое потенциальное ограничение сформулировать в виде проблемы и записать в графу 3.

в) для каждой проблемы установить степень важности («важная» или «неважная»);

г) исключить проблему, определяемую как «неважную», из перечня основных проблем;

д) проверить проблемы попарно на близость друг к другу по смыслу. Если проблемы признаются близкими друг к другу по смыслу, то необходимо для одной из них подобрать обобщающую формулировку, а другую исключить из перечня основных проблем;

е) оставшиеся проблемы можно считать основными проблемами сферы реализации ГП.

Положительное влияние на сферу реализации ГП – это благоприятное обстоятельство, предоставляющее дополнительные возможности или преимущества для организаций в сфере реализации ГП, и по своей сути является потенциальным ресурсом сферы реализации ГП. В качестве примеров положительного влияния можно предъявить рост спроса на услуги, а также на федеральную политику, направленную на позитивные изменения в сфере реализации программы. Среди других примеров назовем появление новых технологий в сфере реализации программы, рост уровня доходов

населения; доступ к уникальным ресурсам, высокая квалификация персонала организаций в сфере реализации ГП, высокое качество оказываемой услуги и т.п.

Отрицательное влияние на сферу реализации ГП – события, наступление которых может оказать неблагоприятное воздействие, или отсутствие важных ресурсов для функционирования организаций в сфере реализации ГП, что ставит эти организации в неблагоприятное положение. Указанные события по своей сути являются потенциальными ограничениями сферы реализации ГП. В качестве примера отрицательного влияния можно привести: снижение рождаемости; узкий ассортимент оказываемых государственными учреждениями услуг; плохая репутация учреждений, задействованных в реализации ГП; технологические ограничения, внешние санкции и т.п.

При формулировании проблем необходимо соблюдать следующие требования:

а) проблема должна быть конкретной, реальной и не содержать излишней детализации. Проблема не должна быть слишком общей и глобальной;

б) проблема должна исключать множественность;

в) проблемы не должны дублироваться.

Ключевой задачей при формировании ГП является построение системы взаимоувязанных мероприятий, позволяющих достичь установленную цель. Важно отметить, программа имеет иерархическую структуру: мероприятия подпрограммы, сами подпрограммы при решении отдельных локальных задач, в целом образуют дерево целей, позволяющее реализовывать главную цель ГП.

При этом, общими правилами построения дерева целей являются следующие:

а) соподчиненность;

б) сопоставимость;

в) полнота;

г) возможность корректировок.

Декомпозиция целей и задач ГП позволяет установить ключевые показатели эффективности для структурных подразделений администраторов, отвечающих за реализацию отдельных мероприятий. Оценка влияния мероприятий программы способствует установлению приоритетности отдельных элементов программы для достижения главной цели. Обычно для этого используется экспертный метод, либо, в случае наличия длительной истории реализации программы, анализируется степень влияния каждого мероприятия на конечный результат.

Таким образом, общий алгоритм формирования ГП [5], с учетом корректного анализа внешней среды, выделения основных проблем и приоритетов, их последующей группировки выглядит следующим

образом (рис. 2). Важной особенностью формирования ГП является итерационный характер механизма ее формирования. В рамках трехлетнего бюджетного цикла производится ежегодная оценка эффективности реализации и достижения целей ГП с последующей корректировкой. Кроме того, существует практика внесения изменений в ГП в течение бюджетного года, причем, чем волатильней и изменчивей внешняя среда, тем чаще вносятся изменения.

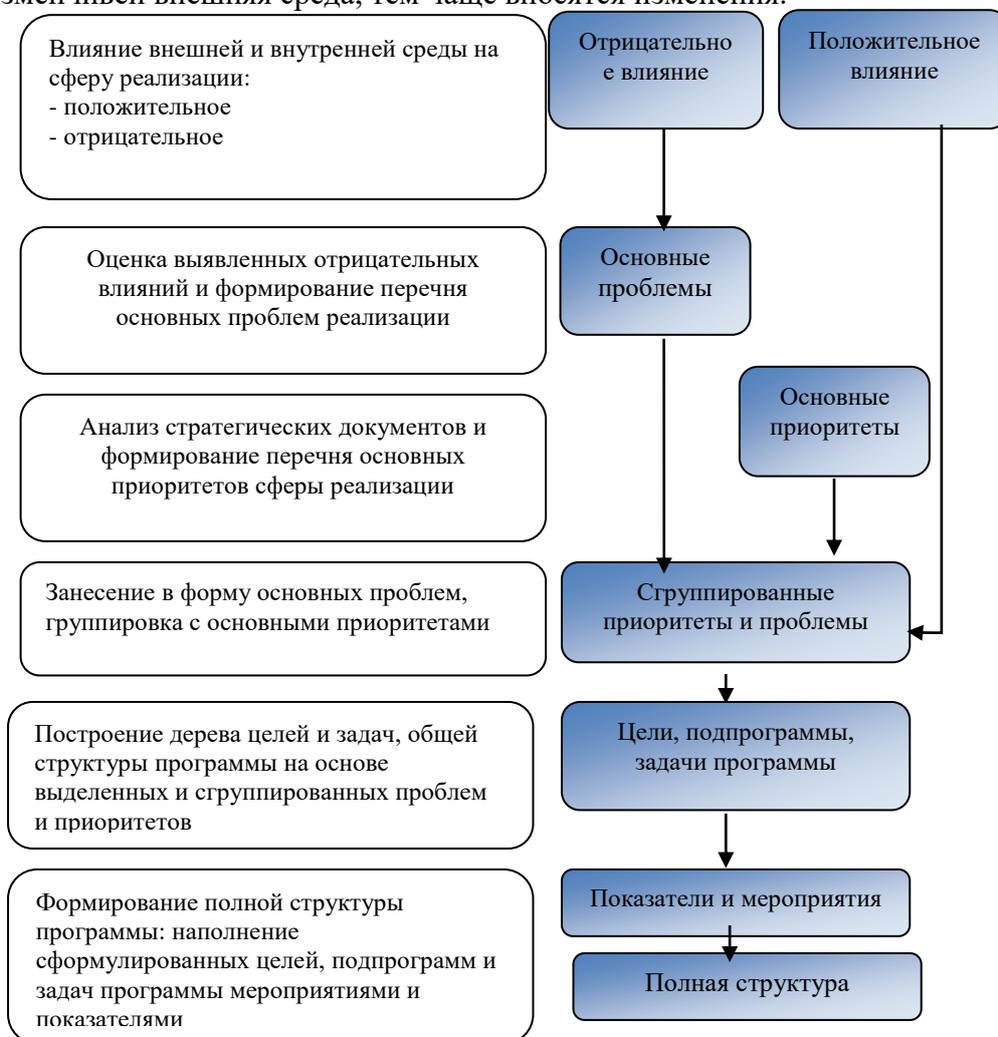


Рис. 2. Алгоритм формирования ГП

Источник: составлено автором

Возможны две модели внесения изменения: сверху-вниз и снизу-вверх. В первом случае изменения, как правило, продиктованы событиями, носящими макроэкономический характер, к ним можно отнести: изменение ключевой ставки Банка России, изменение курса национальной валюты, введение внешнеэкономических санкций и т. п. Подобные события влекут за собой принципиальное изменение внешней среды всех ГП, вне зависимости от отраслевой

принадлежности, что позволяет выработать единый для всех программ механизм внесения изменений и корректировок показателей. Во втором случае изменения носят узкоспециализированный отраслевой характер и влекут специфическую корректировку ГП в части изменения отдельных мероприятий и корректировки значений показателей цели ГП. В качестве примера подобных изменений можно привести: корректировка перечня объектов адресной инвестиционной программы, изменения показателя объема оказания государственной услуги и т. п.

Как показал приведенный подход, выявление и полный охват всех факторов внешней среды позволяет уже на этапе формирования ГП учесть и нивелировать влияние отрицательных факторов и использовать возможности внешней и внутренней среды.

Список литературы

1. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 15.04.2019). Консультант Плюс.
2. «О порядке разработки, реализации и оценки эффективности реализации государственных программ Тверской области» от 24.09.2012 №545-ПП (ред. от 20.11.2019). Консультант Плюс.
3. Васильев В.В. Внутриотраслевые связи как проявление системности гражданского права // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2018. №4. С. 15–24.
4. Черников О.С. ГП как ключевой элемент развития программного бюджета // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2018. № 2. С. 35–41.
5. Черников О.С. Оценка эффективности реализации государственных программ. Опыт Тверской области // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2014. № 4–2. С. 359–367.

Об авторе:

ЧЕРНИКИН Олег Сергеевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления производством Института Экономики и управления, ФГБОУ ВО «Тверской государственной университету», 170100, Тверь, Желябова, 33, e-mail: olegch17@mail.ru, ORCID: 0000-0002-7615-4001, Spin-код: 9863-1488

INFLUENCE ANALYSIS OF EXTERNAL AND INTERNAL ENVIRONMENT ON THE STATE PROGRAM FORMATION

O.S Chernikin

FGBOU VO “Tver State University”, Tver

The article considers the impact of the main elements of the internal and external environment in establishing the main problems in the implementation

of the state program. The purpose of the study is to develop tools to stratify the problems of the implementation of the state program, as well as to level their impact in the implementation of the program. The scientific novelty of the obtained results consists in the classification of elements of the internal and external environment, the establishment of factors influencing positively and negatively on the sphere of implementation of the state program, by establishing the relevant problems impeding the implementation of the state program, the development of an algorithm for the formation of the state program, taking into account the analysis of the external environment

Keywords: *state program, sphere of implementation, internal environment, external environment.*

About the author:

CHERNIKIN Oleg Sergeevich – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Economics and Production Management, Institute of Economics and Management, FGBOU VO “Tver State University”, 170100, Tver, Zhelyabova, 33, e-mail: olegch17@mail.ru.