

**Колобова Виктория Владимировна**

канд. экон. наук, доцент

**Шумаева Елена Александровна**

канд. наук по государственному управлению, доцент

ФГБОУ ВО «Донецкий национальный

технический университет»

г. Донецк, Донецкая Народная Республика

## **ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

*Аннотация:* в статье раскрыты такие понятия, как целевая программа, программно-целевой подход и государственная программа, которые тесно взаимосвязаны и составляют основу понятийного аппарата государственного стратегического планирования. Представлены классификации государственных целевых программ по предметно-содержательным характеристикам, а также масштабам и формам государственного влияния на социально-экономическое развитие. Определено место и значение государственных программ в системе государственного управления РФ.

*Ключевые слова:* программно-целевой подход, классификация целевых программ, государственная программа, эффективность, результативность государственного управления.

Современное общество находится на стадии перехода к новой экономической модели – постиндустриальной экономике, которая отличается высокой скоростью изменений и быстрыми темпами развития, а также активизацией применения передовых технологий, таких как цифровые, нано- и биотехнологии. В таких условиях становится очевидным, что прежние методы государственного регулирования требуют переосмысления и трансформации подходов к государственному управлению.

В связи с этим в последнее время наблюдается общая тенденция к усилению влияния государства на экономику, увеличению объемов государственного финансирования для достижения приоритетных целей социально-экономического развития государства и обеспечения национальной безопасности. Вместе с тем одним из ключевых изменений стало повышение значимости государственных программ в государственном программно-целевом управлении как на федеральном, так и региональном уровнях. При этом проблема эффективности и качества государственных программ в Российской Федерации становится все более актуальной, что подтверждается вниманием к ней со стороны правительства и закреплением в бюджетной политике государства.

Анализ научной литературы показывает, что вопросы, связанные с разработкой, реализацией и оценкой программно-целевых методов планирования и управления, исследовались достаточно глубоко и последовательно. В частности, изучению целевых программ в контексте стратегического управления посвящены труды Е.Ю. Волковой [1], К.А. Дмитриева [2], С.Н. Макаровой [3], Н.П. Молчановой [4], Б.А. Райзберга [5] и др.

Цель исследования состоит в определении особенностей реализации программно-целевого подхода в государственном управлении.

Основой программно-целевого подхода является «целевая программа», которую используют в качестве важной составной части государственных планов социально-экономического развития. Целевые программы широко используются в различных сферах деятельности, таких как экономика, образование, здравоохранение, транспорт и т. д., что позволяет государству определить конкретные цели и задачи, которые необходимо достичь в определенных областях. Кроме того, целевые программы помогают определить необходимые ресурсы, бюджетные средства и сроки для реализации поставленных задач. Итак, в настоящее время программно-целевой подход является мощным инструментом для достижения поставленных целей и задач государственного развития, который позволяет управлять процессом развития, оптимизировать использование ресурсов и обеспечивать устойчивое социально-экономическое развитие.

Программно-целевой подход включает в себя два основных понятия, а именно «программа» и «цель». При этом «программа» обычно относится к набору инструкций или действий, разработанных для достижения определенной цели. Она может быть представлена в виде плана, стратегии или проекта, который определяет шаги, необходимые для достижения желаемого результата. В то же время «цель» – это желаемый результат или состояние, которого необходимо достичь. Цель является основой для разработки программы и определяет направление действий. В целом программно-целевой подход предполагает, что разработка и реализация программы должны быть направлены на достижение поставленной конкретной цели.

Соответственно, под целевой программой следует понимать научно обоснованное представление о состоянии определенного объекта управления на заданный период времени (например, 3, 5 или 10 лет) после достижения поставленной цели и реализации комплекса мероприятий, которые согласованы с учетом доступных ресурсов, сроков и исполнителей.

Целевые программы могут быть разделены на несколько категорий, что помогает лучше понять их сущность и особенности. Классификация программ по предметно-содержательным признакам приведена в табл. 1.

Таблица 1

Классификация программ по предметно-содержательным признакам  
(составлено авторами на основе [4])

Наименование класса программ	Характеристика
Социальные программы	ориентированы на решение задач по обеспечению социальных потребностей системы жизнеобеспечения населения в медицинском обслуживании, пенсиях, пособиях, социальной защите, создании, укреплении и развитии семьи, образовательных услугах, культурно-духовном развитии и т. д.
Экономические программы	ориентированы на решение задач по обеспечению экономических потребностей системы жизнеобеспечения: программы по развитию жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, энергетики и т. д.

Производственно-технологические программы	направлены на развитие производства и выпуск потребительских товаров
Инвестиционные и инновационные программы	направлены на обеспечение потребностей системы жизнеобеспечения населения и государства
Территориально-производственные программы	направлены на развитие экономики отдельных территорий
Организационно-управленческие программы	направлены на совершенствование систем управления социально-экономическими процессами

Классификацию, приведенную в табл. 1, не следует считать абсолютно точной и полной, поскольку отнесение программы к тому или иному классу всегда содержит элемент условности. Кроме того, некоторые программы или планы могут пересекаться и иметь общие элементы. Данная классификация приведена для того, чтобы более предметно конкретизировать «содержание» управленческих процессов, связанных с системой жизнеобеспечения населения. А также она демонстрирует, что программа и план могут успешно сочетаться в рамках государственной политики.

Помимо этого, существуют различные виды целевых программ, которые играют важную роль в определении масштабов и форм государственного влияния на социально-экономическое развитие (рис. 1).

Необходимо отметить, что программно-целевые методы планирования и управления – это методы, при которых цели плана увязываются с ресурсами с помощью программ. Они основаны на системном подходе и включают в себя формулирование целей социально-экономического развития, их детализацию на подцели и определение ресурсов, необходимых для их достижения. Мероприятия в государственную программу включаются по отраслевому признаку, и они направлены на достижение конкретных отраслевых стратегических целей. При этом важно отметить, что мероприятия, входящие в одну государственную программу, могут оказывать влияние на выполнение целей другой программы.

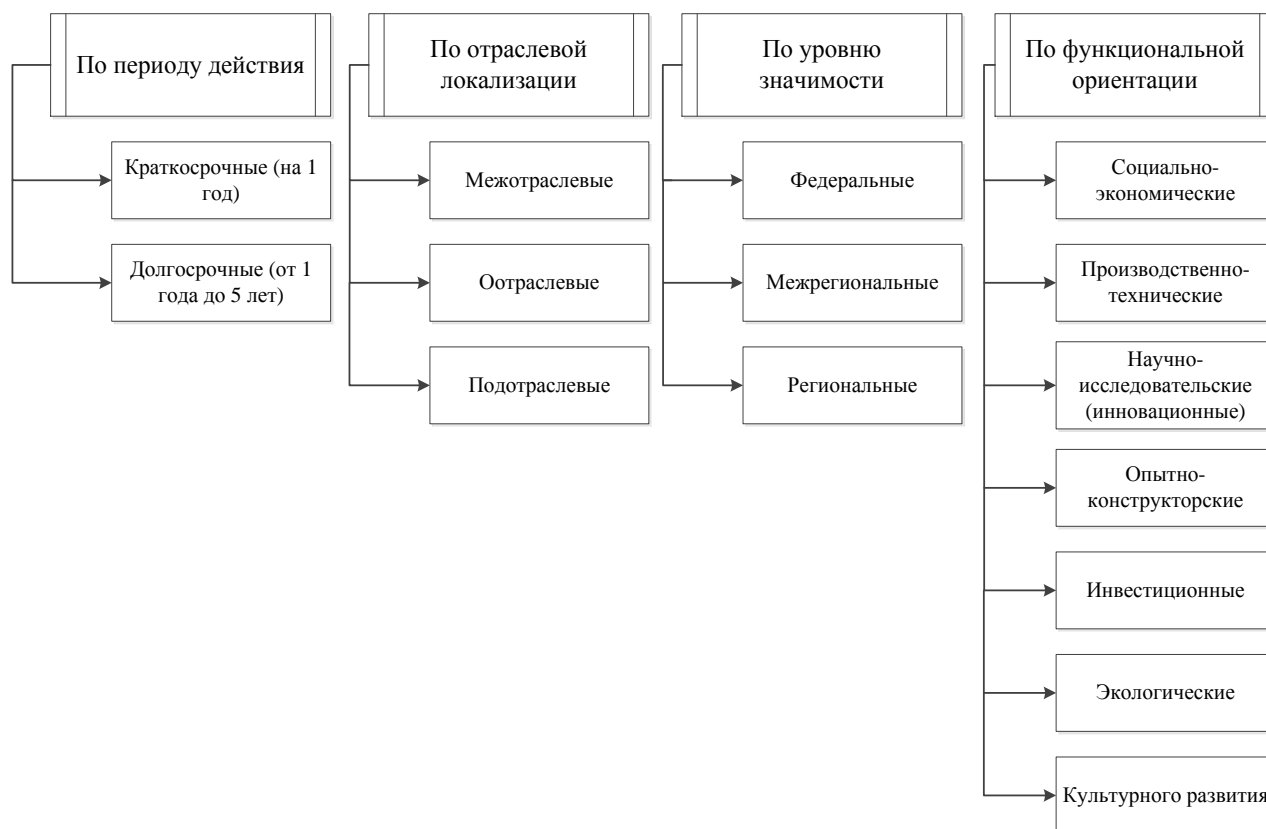


Рис. 1. Виды целевых программ (составлено авторами на основе [2; 3]).

В Федеральном законе от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» дано легальное определение понятия государственной программой, под которым понимается документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям 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 обеспечения национальной безопасности Российской Федерации [6].

Кроме того, следует отметить, что государственная программа может включать в себя подпрограммы, направленные на решение конкретных задач. Деление государственной программы на подпрограммы осуществляется исходя из масштабности и сложности поставленных задач.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что государственная программа в современной интерпретации представляет собой:

– документ стратегического планирования, который является эффективным инструментом реализации государственной политики, а также ключевым механизмом, определяющим ее направления в определенной сфере;

– комплекс взаимоувязанных мероприятий, т.е. систему управления задачами, мероприятиями и ресурсами с закреплением персональной ответственности;

– основу формирования бюджета (взаимосвязь целей и бюджетных ресурсов с достижением общественно значимых результатов);

– механизм увязки государственной политики на федеральном и региональном уровнях.

Государственные программы разрабатываются и реализуются на основе прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации в приоритетных направлениях деятельности, определяемых Правительством Российской Федерации на соответствующий период, в соответствии с федеральными законами, решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Место и значение государственных программ в системе государственного управления Российской Федерации представлены на рис. 2.

Сложность действующей системы стратегических документов, нормативных правовых актов и методик стала одной из главных причин низкой эффективности стратегического планирования в Российской Федерации. Это можно объяснить несколькими факторами. Во-первых, процедуры разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ являются сложными и длительными. Во-вторых, отсутствует единый подход к регулированию государственных программ и ведомственных целевых программ, что приводит к несогласованности целей и ресурсов. В-третьих, недостаточный учет возможностей цифровизации при регламентации организационных процессов. Это обусловило необходимость пересмотра и упорядочения различных нормативных положений, касающихся разработки, реализации и оценки государственных программ.

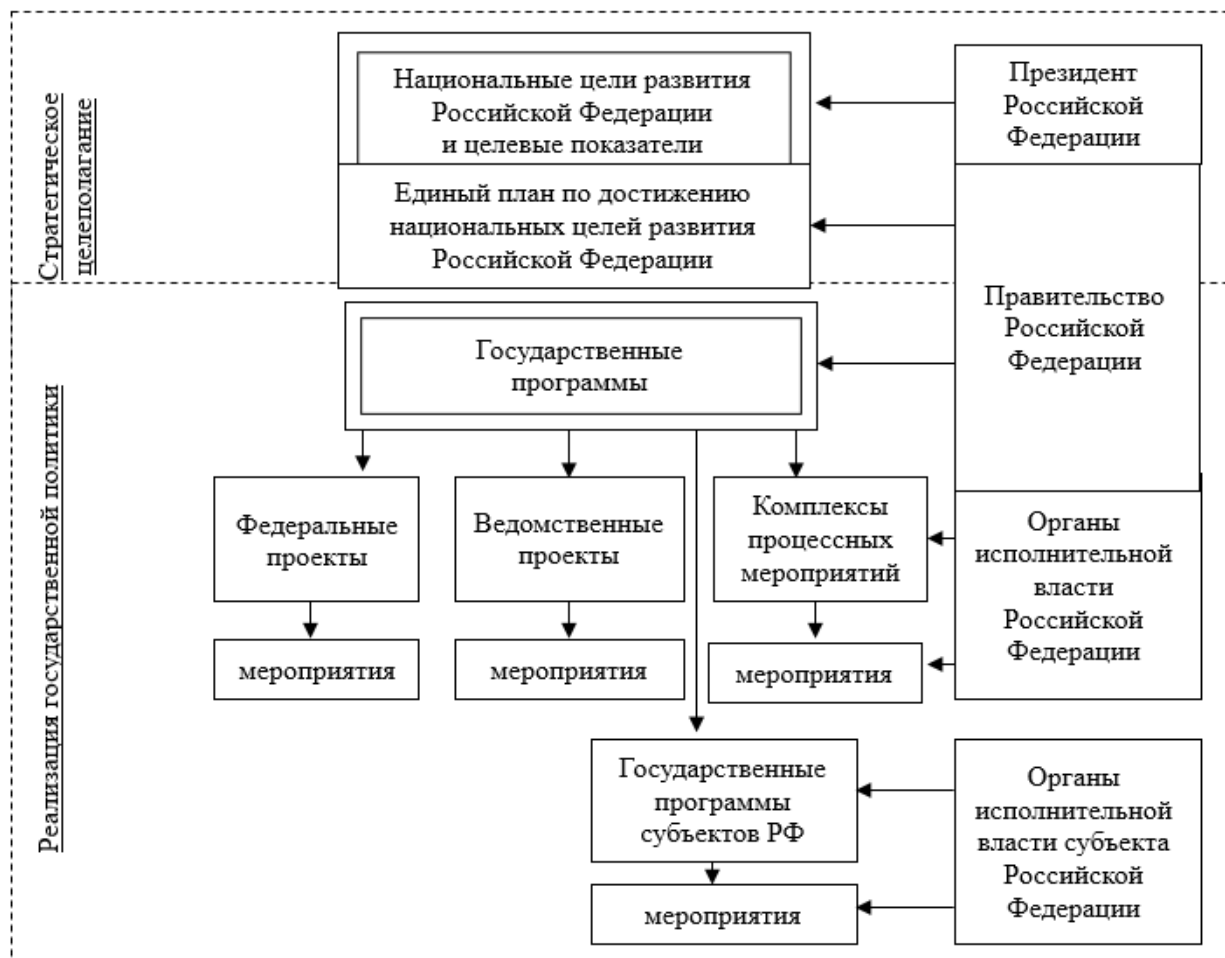


Рис. 2. Место государственных программ в системе государственного управления Российской Федерации (составлено авторами на основании [6–9])

Правительством Российской Федерации 26 мая 2021 года было принято Постановление №786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (далее – Постановление), которое внесло важные изменения в систему государственного стратегического планирования. Данным Постановлением утверждается прилагаемое Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации, в котором прописан не только порядок реализации и оценки эффективности государственных программ, но оно предполагает трансформация самого подхода к их разработке. Так, в Положении содержатся требования к структуре, целеполаганию и содержанию государственных программ, этапам их разработки, внесению изменений, к системе управления и финансовому обеспечению, а также к контролю за реализацией государственных программ [1].

Кроме того, согласно Постановлению №786 в государственных программах обязательно выделяется проектная и процессная части. Проектная часть охватывает федеральные и ведомственные проекты, отвечающие критериям проектной деятельности, направленные на решение конкретных задач или получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений. Это такие проекты, как капитальные вложения, субсидии, развитие информационных систем, совершенствование нормативного регулирования и др. Процессная часть включает в себя комплексы процессных мероприятий. Эта часть программы характеризует текущую деятельность, непрерывные мероприятия. К процессной части относятся: государственные задания, дотации, субвенции, меры социальной поддержки, обслуживание государственного долга, международные обязательства и др.

Одним из важных аспектов Постановления №786 является включение требований к управлению государственными программами с применением современных цифровых технологий, таких как «Электронный бюджет» и система «Управление», что по замыслу законодателя позволит повысить прозрачность и эффективность государственных программ, а также улучшить контроль за их реализацией.

Таким образом, принятие данного документа является актуальным и имеет важное значение для оптимизации процесса использования государственных программ как эффективного инструмента программно-целевого подхода в государственном управлении Российской Федерации. Совершенствование и развитие нормативно-правовой базы, а также методик по разработке, реализации и оценки государственных программ дает положительный эффект. Так, по заявлению Правительства Российской Федерации в 2022 году средний интегральный показатель эффективности государственных программ составил 95,41%, что на 2,5% превышает значение данного показателя за 2021 года. Всего в 2022 году было реализовано 49 государственных программ, на реализацию которых было выделено свыше 19 трлн рос. руб., при этом уровень исполнения по ним составил 99,2%. В тоже время среди государственных программ, есть программы, исполненные на



100%, а именно: «Цифровая культура», «Цифровые технологии», «Создание благоприятных условий для осуществления деятельности самозанятыми гражданами», «Системные меры по повышению производительности труда», «Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии», «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров» и «Промышленный экспорт» [10].

Вместе с тем, не приуменьшая значимости реализуемых в практике государственного управления программ и программно-целевого подхода в целом, стоит признать необходимость совершенствования системы государственного управления посредством комплексного развития всех инструментов государственного стратегического планирования, в частности концепции, прогноза, плана, программ и т. д. Главное, не снижать заданного темпа и планомерно реализовывать государственные цели и задачи социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности для достижения высокого уровня качества жизни граждан России.

### *Список литературы*

1. Волкова Е.Ю. Место программно-целевого подхода в системе стратегического управления экономикой РФ / Е.Ю. Волкова // Научные труды: ИНП РАН. – 2021. – С. 167–191.
2. Дмитриев К.А. Роль программы как инструмента государственного управления в России / К.А. Дмитриев // Вестник РЭУ. – 2012. – №5. – С. 87–94. EDN PAMJKD
3. Макарова С.Н. Целевые бюджетные программы: теория и практика: монография / С.Н. Макарова. – Красноярск: Сибирский федеральный университет, 2012. – 186 с. EDN RYDOTH
4. Молчанова Н.П. Применение программно-целевого метода в регулировании инвестиций на региональном уровне / Н.П. Молчанова // Аудит и финансовый анализ. – 2013. – №1. – С. 73–79.

5. Райзберг Б.А. Целевые программы в системе государственного управления экономикой: монография / Б.А. Райзберг. – 2е изд., испр., – М.: ИНФРА-М, 2016. – 268 с.

6. Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 30.06.2014) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>.

7. Указ Президента РФ от 07.05.2018 №204 (ред. от 07.05.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>

8. Указ Президента РФ от 21.07.2020 №474 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 №786 (ред. от 28.05.2021) «О системе управления государственными программами Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>

10. Мишустин оценил эффективность реализации госпрограмм [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/20230613/mishustin-1877817336.html>