

Зайцев В.Е.

Организационные и методологические проблемы государственных программ

Зайцев Владислав Евгеньевич — аспирант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.
E-mail: zaitsev.ve@gmail.com
SPIN-код РИНЦ: [5200-4122](https://elibrary.ru/5200-4122)

Аннотация

В статье представлен обзор текущих ограничений, возникающих в процессе разработки и реализации государственных программ в России. Анализируя организационно-функциональную, нормативную и культурную среду, автор выделяет основные проблемы, связанные с архитектурой формальных и неформальных институтов. Обозначен ряд правовых коллизий, ограничения бюджетной сферы, проблемы инициативного согласования и портала государственных программ, отсутствие механизма координации действий федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), сложность подготовки годовых отчетов и формирования показателей, а также ряд иных проблем. В конце статьи автор приходит к выводу о наличии институциональной ловушки и подчеркивает целесообразность доработки методологии и необходимость осуществления преобразований в самой системе государственного управления в Российской Федерации.

Ключевые слова

Государственная программа, программно-целевой инструмент, неформальные институты, ответственный исполнитель, инициативное согласование, портал государственных программ, институциональная ловушка.

В настоящее время в Российской Федерации все большую роль начинает играть использование государственных программ как особого инструмента управления, отличительной чертой которого выступает возможность увязки политической повестки дня с наличествующими у государства ресурсами. В качестве программно-целевого инструмента госпрограмма позволяет отойти от ведомственной структуры бюджетных расходов и открывает возможность реализации комплексных, в том числе инновационных, проектов, подразумевающих координацию действий между несколькими субъектами.

В соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (далее по тексту — Порядок) государственная программа представляет собой «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»¹. Иными словами, госпрограмма выступает инструментом перераспределения ограниченного объема ресурсов между наиболее приоритетными направлениями государственных расходов, и разработка программ требует политического решения. Широкое распространение программного подхода как в отечественной, так и в зарубежной практике связано с необходимостью реформирования системы государственного управления в условиях обострившихся проблем государственного долга, дефицита государственного бюджета, нарастающей неудовлетворенности общества работой органов исполнительной власти, а также с недостаточной доступностью информации об их деятельности².

Вместе с тем реальная практика применения программного подхода в России сопряжена с рядом как методологических, так и институциональных проблем³. По итогам аудита Счетной палаты Российской Федерации основные замечания предъявляются к целям и задачам большинства государственных программ, их показателям и индикаторам, а также к отсутствующей либо выполненной не на должном уровне оценке рисков⁴. Автор, тем не менее, полагает, что наибольший исследовательский интерес представляет собой сфера взаимодействия заинтересованных сторон (ответственного исполнителя государственной программы, соисполнителей, участников, Минэкономразвития России и Минфина России, а также представителей бизнес- и экспертного сообщества) в процессе разработки и реализации госпрограмм в России.

Упомянутая сфера урегулирована в основном с процедурной стороны⁵, что не отражает реальную расстановку сил и разнонаправленные интересы участников

¹ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // Гарант [Информационно-правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/198991/> (дата обращения: 12.07.2016).

² См., например: Волковая О.В. Прозрачность, подотчетность и доверие в обществе // Вопросы экономики. 2015. № 2. С. 142–148.

³ Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татиев А.А. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политики России // Terra economicus. 2013. Т. 11. № 4–2. С. 145–152.

⁴ Информация по итогам экспертизы государственных программ Российской Федерации // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2014. Спецвыпуск. С. 4. URL: <http://audit.gov.ru/activities/bulleten/785/> (дата обращения: 20.07.2016).

⁵ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // Гарант [Информационно-правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/198991/> (дата обращения: 12.07.2016); Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47927/ (дата обращения: 12.07.2016).

процесса согласования, а также влияние неформальных институтов⁶ (правил, гарантом которых может выступать любой участник сложившейся группы), что перемещает реальную практику взаимодействия в теневую сферу. Более того, в упомянутом процессе взаимодействия некоторые участники осуществляют исключительно свои процессуальные функции, не принимая во внимание цели и задачи, на решение которых направлена государственная программа, что серьезно дискредитирует проектную сущность государственных программ. В этой связи цель настоящей статьи состоит в определении реально существующих ограничений программного подхода в рамках организационно-функциональной, нормативной и культурной среды Российской Федерации середины 10-х годов XXI века.

В начале 2016 года сложилась достаточно неопределенная ситуация в связи со вступлением силу Федерального закона от 30.09.2015 № 273-ФЗ⁷, в результате чего федеральный бюджет на 2016 год⁸ разрабатывался на один год без учета планового периода. Необходимо особо подчеркнуть, что, в соответствии с приказом Минфина России от 01.12.2015 № 190н, наименования подпрограмм и основных мероприятий государственных программ были изначально включены в структуру расходов федерального бюджета на 2016 год⁹. Однако из-за приостановления до 1 января 2016 года¹⁰ абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса РФ государственные программы не приводились в соответствие с параметрами федерального бюджета на 2015 год и плановый период 2016–2017 годов. В итоге, по состоянию на I квартал 2016 года, ответственные исполнители государственных программ, с одной стороны, имели их утвержденные версии с некорректными

⁶ Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория / Под общ. ред. А.А. Аузана. М.: ИНФРА-М, 2011. С. 16; Тамбовцев В.Л. Экономическая теория неформальных институтов. Монография. М.: Проспект, 2016.

⁷ Федеральный закон от 30.09.2015 № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186694/ (дата обращения: 12.07.2016).

⁸ Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190535/ (дата обращения: 12.07.2016).

⁹ Приказ Минфина России от 01.12.2015 № 190н «О внесении изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 65н» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190331/ (дата обращения: 12.07.2016).

¹⁰ Федеральный закон от 08.03.2015 № 25-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176150/ (дата обращения: 12.07.2016).

объемами финансирования на 2016 год из-за утратившего силу федерального закона (ФЗ) о бюджете на трехлетний период¹¹ и, с другой — утвержденный ФЗ о федеральном бюджете на 2016 год с детализацией вплоть до основных мероприятий при отсутствии актуализированных и приведенных в соответствие с ним версий государственных программ. Если подойти к сложившейся ситуации максимально формально, то главным распорядителям бюджетных средств (ГРБС) можно вменить нецелевое расходование средств федерального бюджета по всем основным мероприятиям, наименования которых отличаются от действующих редакций госпрограмм.

Интересно отметить и возникающую в этой связи правовую коллизию. Как уже упоминалось, наименования подпрограмм и основных мероприятий государственных программ включены в структуру расходов федерального бюджета. В свою очередь, в соответствии пунктом 6 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации¹² (далее по тексту — Методические указания) и пунктом 30 Порядка, ответственный исполнитель вправе вносить изменения в госпрограмму, не затрагивая непосредственно акт о ее утверждении в случае, например, «уточнения наименований основных мероприятий, не имеющих принципиального характера». В этой связи приказ Минфина России от 01.12.2015 № 190н делает по факту невозможным реализацию одного из пунктов Порядка, имеющего более высокую юридическую силу вследствие утверждения его постановлением Правительства РФ — однако упомянутая коллизия остается без внимания.

Указанная ситуация не является беспрецедентной: несмотря на то, что переход на трехлетнее планирование был осуществлен еще в 2007 году¹³, во время экономического кризиса 2008 года федеральный бюджет был однолетним. Тем не менее в 2016 году детальные планы-графики реализации государственных программ сформированы лишь на однолетний период, что затрудняет реализацию долгосрочных проектов, привнося чрезмерно высокий уровень неопределенности. Подобное

¹¹ Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171692/ (дата обращения: 12.07.2016).

¹² Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159904/ (дата обращения: 12.07.2016).

¹³ Маркелов Р. Год за три // Российская газета. 01.10.2015. Федеральный выпуск № 6793 (222). URL: <https://rg.ru/2015/10/01/perehod.html> (дата обращения: 12.07.2016).

положение свидетельствует о необходимости существенной доработки нормативно-правовой базы как в части бюджетного процесса, так и в части методологии государственных программ, поскольку в противном случае неблагоприятная экономическая конъюнктура способна ограничить не только экономический эффект, но и сам процесс реализации программно-целевых инструментов в России, превращая их лишь в способ финансирования ведомственных расходов каждого из ГРБС, от чего государственные программы и должны были увести.

Следует указать и на то обстоятельство, что, по состоянию на начало 2016 года, Портал государственных программ Российской Федерации www.programs.gov.ru (далее — Портал) продолжает выполнять во многом формальную функцию, и на практике большинство ведомств отдает приоритет бумажным документам, работая с государственными программами в сети «Интернет» по остаточному принципу. Несмотря на принятие в 2015 году соответствующего постановления Правительства РФ, обязывающее федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) уделять portalу необходимое внимание¹⁴, можно усомниться в полномасштабной имплементации указанного принципа, так как ряд органов исполнительной власти не обладает ни необходимыми организационными, ни кадровыми ресурсами. Сложности возникают и с рядом силовых ведомств (ФСБ России, ФСО России и т. д.), так как, например, использование усиленной квалифицированной электронной подписи для подписания государственных программ в части той же ФСБ вступает в явное противоречие с действующей системой как формальных (организационные сложности в связи с секретностью), так и неформальных (изначально особое положение службы среди иных органов государственной власти¹⁵) институтов.

Процедура инициативного согласования проектов госпрограмм всеми заинтересованными органами власти и организациями, предусмотренная постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2014 года № 1507¹⁶, также не осуществлена на должном уровне на настоящий момент, несмотря на внесение

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 23.07.2015 № 748 «О создании, развитии и эксплуатации аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.programs.gov.ru) // Гарант [Информационно-правовая система]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/639944/> (дата обращения: 12.07.2016).

¹⁵ Демидов А.Ю. Особенности правового регулирования деятельности органов ФСБ России в современных условиях // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2014. № 1. С. 15–19.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1507 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173217/ (дата обращения: 12.07.2016).

соответствующих изменений в Порядок и Методические указания и реализацию данной функции на Портале государственных программ Российской Федерации с 1 июля 2015 года¹⁷.

Предложения от заинтересованных сторон направляются ответственному исполнителю государственной программы, который принимает решение об учете либо отклонении данных инициатив. Во втором случае ответственный исполнитель должен представить необходимую аргументацию, а результаты рассмотрения как принятых, так и отклоненных предложений публикуются в открытой части Портала. Даже отклоненные инициативы в обязательном порядке направляются в Правительство РФ в рамках рассмотрения проекта новой редакции государственной программы и в теории могут быть поддержаны на более поздних стадиях. Критериями участия организации в инициативном согласовании выступают опыт аналитической работы, легко доказываемый портфолио, а также связь ее предметной деятельности со сферой реализации госпрограммы; кроме того, организация не должна быть каким-либо образом аффилирована с ответственным исполнителем, соисполнителем или участником программы.

Теоретически указанная процедура должна обеспечить наиболее полный учет мнений всех заинтересованных сторон, подпадающих под эффект реализации госпрограммы, однако реальная практика складывается иначе. В частности, в большинстве ФОИВ — ответственных исполнителях процесс рассмотрения заявок не урегулирован, и проекты госпрограмм рассматриваются по инициативе самих госслужащих, нередко без ведома руководства, причиной чему также служат нежелание брать на себя дополнительный объем работ и отсутствие закрепления данной функции в положениях о департаментах либо непосредственно должностных регламентах. С учетом того обстоятельства, что размещение проектов госпрограмм на портал происходит в одну и ту же стадию бюджетного цикла, министерства и ведомства, максимально загруженные работой над проектами собственных программ, зачастую не имеют объективной возможности рассматривать иные проекты, объем которых может превышать 1 000 страниц. В итоге положительная в целом новация вступает в очевидное противоречие с наличествующими как формальными, так и неформальными практиками.

¹⁷ См. подробнее: Портал госпрограмм РФ [Официальный сайт]. URL: <http://programs.gov.ru/Portal/analytis/inisoglasovanie> (дата обращения: 12.07.2016).

В части же инициативного согласования заинтересованными организациями необходимо особо подчеркнуть два момента. Прежде всего, это достаточно широкая трактовка критериев участия в инициативном согласовании: например, при необходимости большинство претендентов может быть формально отстранено из-за несоответствия параметру «легко доказываемый портфолио». Во-вторых, ответственные исполнители изначально лучше разбираются в специфике программного подхода, сфере реализации своей программы, а также имеют специализированные профильные и юридические структурные подразделения, что гипотетически позволяет отклонять практически любое предложение: они изначально обладают большими компетенциями, аппаратным весом и лоббистскими возможностями¹⁸. В совокупности все перечисленные факторы превращают инициативное согласование не более чем в паллиатив, в процесс при абсолютном отрыве от его реального содержания.

Схожим образом обстоят дела и с общественными советами. Во исполнение постановления Правительства РФ от 2 августа 2005 года № 481¹⁹ и указа Президента РФ от 4 августа 2006 года № 842²⁰ в ФОИВ созданы общественные советы, задача которых состоит в обеспечении возможности их членов влиять на принятие государственных решений в соответствующей сфере, быть своего рода проводниками значимых предложений и идей между властью и гражданами. Участие общественного совета в рамках подготовки проектов государственных программ прописано в статье 6 Порядка, в соответствии с которой государственная программа подлежит общественному обсуждению и предварительному обсуждению на заседаниях общественных советов ответственных исполнителей. Реальная же возможность общественных советов оказывать какое-либо влияние на упомянутый процесс можно поставить под сомнение: текущие институциональные условия препятствуют этому²¹,

¹⁸ См., например: *Иванов П.А.* Бюджет России как объект сосредоточения интересов лоббистских групп // *Власть*. 2014. № 5. С. 19–23.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54866/ (дата обращения: 12.07.2016).

²⁰ Указ Президента Российской Федерации от 04.08.2006 № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» // *Российская газета*. 08.08.2006. Федеральный выпуск № 4138 (0). URL: <https://rg.ru/2006/08/08/ministerstva-sovety-dok.html> (дата обращения: 12.07.2016).

²¹ См., например: *Гражданское общество в модернизирующейся России: аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского*

что негативно сказывается на качестве разрабатываемых проектов. Привлечение структур гражданского общества в рамках программно-целевого управления (либо — в широком смысле — использование механизмов внешнего аудита) имеет на настоящий момент тенденцию к низкой эффективности²² не только вследствие наличия объективных препятствий в области формальных институтов, но также и в лице одного из самых высоких в мире уровня дистанции власти²³ и низких показателей социального капитала²⁴ — способности общества действовать сообща, без принуждения извне. Необходимо констатировать, что механизмы учета мнения общественности, используемые в настоящий момент, в целом не оказывают реального воздействия ни на процесс принятия решений, ни на реализацию государственных программ.

Иная явная проблема российской практики — вполне естественное нежелание органов исполнительной власти брать на себя дополнительную ответственность и отсутствие формально закрепленных механизмов воздействия на иные субъекты, равные им по статусу.

Например, в соответствии с Методическими указаниями, как в утверждаемом Правительством РФ перечне основных мероприятий государственной программы (Таблица 2), так и в утверждаемом приказом ответственного исполнителя детальном плане-графике реализации госпрограммы в качестве ответственного исполнителя указывается сокращенное наименование *не более одного* федерального органа исполнительной власти либо иного соисполнителя (участника). Непосредственным же ответственным исполнителем выступает должностное лицо в должности не ниже руководителя структурного подразделения организации, ответственной за реализацию мероприятия госпрограммы. При этом абзац 4 статьи 24 Методических указаний прямо указывает, что «в рамках одного основного мероприятия могут объединяться различные по характеру мероприятия (в том числе мероприятия по осуществлению

университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества — CIVICUS» / Л.И. Яковсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. М.: НИУ ВШЭ, 2011; Сунгуров А.Ю., Нездюров А.Л. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. № 6. С. 32–47; Сидоренко Г.И. Развитие гражданского общества в современной России: тенденции и проблемы взаимодействия с государством // Молодой ученый. 2015. № 88. С. 749–753.

²² Зайцев В.Е. Институциональный анализ административных реформ // Молодой ученый. 2014. № 6. С. 417.

²³ Culture Compass // The Hofstede Centre [Official Site]. URL: <http://geert-hofstede.com/russia.html> (дата обращения: 03.04.2016).

²⁴ Татарко А.Н. Психологические исследования социального капитала в современной России // Региональная экономика: теория и практика. 2015. Т. 22. № 397. С. 21–30; Беляева Л.А. Культурный и социальный капитал и напряженность социального пространства России // Общественные науки и современность. 2013. № 5. С. 51–64.

инвестиций, закупке товаров, работ, услуг, оказанию государственных услуг (выполнению работ), разработке мер нормативно-правового регулирования, научному обеспечению мероприятий, способствующих улучшению условий ведения бизнеса в сфере реализации государственной программы и другие)»²⁵, что в силу широкого перечня возможных действий подразумевает координацию действий между *различными* субъектами. Более того, сама суть государственной программы предполагает некую инновационность и уникальность реализуемых проектов, что свидетельствует о необходимости выхода за привычные узкие ведомственные рамки.

Однако на настоящий момент в России отсутствует какой бы то ни было институционально закрепленный механизм оказания ФОИВ, являющимся ответственным исполнителем основного мероприятия госпрограммы, воздействия на иных участников основного мероприятия. На практике рычаги воздействия сводятся к решению большинства вопросов в рабочем порядке посредством взаимодействия как руководящего состава, так и низовых исполнителей министерств и ведомств. Тем не менее в рамках предоставления, например, годовой отчетности отчитываться за невыполнение либо неэффективную реализацию основного мероприятия обязан ФОИВ, являющийся ответственным исполнителем, вне зависимости от того, по чьей вине основное мероприятие не было реализовано в полном объеме и должным образом. Нередка ситуация, когда соисполнитель государственной программы, подготавливая отчетность, дает лишь формальную отписку, сообщая о том, что запрос о предоставлении информации направлен в курируемые организации и будет представлен по факту получения запрашиваемых данных. В условиях отсутствия механизмов горизонтального влияния подобная практика негативно сказывается на качестве реализации государственных программ. Текущие же неформальные институциональные условия не позволяют ответственному исполнителю выносить жалобу на более высокий уровень — Правительство РФ либо Администрацию Президента РФ, что ставит ответственного исполнителя, отвечающего, в том числе, и за своевременное предоставление достоверной отчетности, в крайне невыгодное положение. На взгляд автора, смещение реальных рычагов управления в сферу неформальных институтов является принципиальной проблемой и очевидной дисфункцией.

²⁵ Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159904/ (дата обращения: 12.07.2016).

Следует указать и на относительно низкий уровень осведомленности государственных служащих о программно-целевых инструментах государственного управления в целом и лишь поверхностное ознакомление с государственными программами в частности. Среди сотрудников органов государственной власти продолжает бытовать мнение, что разработка проектов госпрограмм либо подготовка годовой или квартальной отчетности представляют собой лишь дополнительный этап нескончаемо забюрократизированного процесса, и то обстоятельство, что подавляющее большинство функций министерств, агентств и служб России осуществляются *в рамках государственных программ*, во внимание не принимается. Свое влияние, безусловно, оказывают социокультурные характеристики российской бюрократии²⁶, однако необходимость ликвидации методологических и образовательных пробелов среди российских государственных служащих всех уровней представляется очевидной.

Следует также принять во внимание то обстоятельство, что на настоящий момент в России по итогам годовых отчетов не была прекращена ни одна неэффективная госпрограмма. Причина этого частично заключается в том, что объем финансирования непрограммных направлений деятельности ГРБС в структуре расходов федерального бюджета Российской Федерации незначителен, и, как уже упоминалось, реализация большей части функций госорганов осуществляется в рамках госпрограмм. В этой связи в случае сворачивания неэффективной госпрограммы ответственный исполнитель (а гипотетически и соисполнитель или участник) буквально рискует остаться без бюджетных ассигнований, необходимых для осуществления своей основной деятельности. С учетом сроков подготовки уточненного годового отчета (25 апреля года, следующего за отчетным)²⁷, после которого Правительство РФ может вынести указанное решение, а также упоминавшегося приказа Минфина России от 01.12.2015 № 190н о кодах бюджетной классификации, госпрограмма объективно не может быть прекращена, по крайней мере, до вступления в силу ФЗ о внесении изменений в федеральный бюджет в части, касающейся прекращения финансирования данной программы, какими бы низкими показателями эффективности реализации она ни обладала. Принимая во внимание российскую

²⁶ Бабинцев В.П. Субкультура бюрократии: приговор модернизации России? // Власть. 2013. № 1. С. 21–25; Купряшин Г.Л. Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления // Государственное управление. Электронный Вестник. 2011. № 26. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/26_2011kupyashin.htm (дата обращения: 12.07.2016).

²⁷ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // Гарант [Информационно-правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/198991/> (дата обращения: 12.07.2016).

специфику, автор также полагает, что вероятность внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете исключительно ради некой неэффективной госпрограммы крайне мала, а, с учетом высокой сложности данной процедуры²⁸, принятие ФЗ займет длительное время, что перенесет вопрос о прекращении программы уже в рамки рассмотрения ФЗ о бюджете на следующий год и плановый период. Тем не менее аппаратный вес и лоббистские возможности ответственного исполнителя, скорее всего, позволят решить данный вопрос неформально и даже снять его с повестки дня.

Ряд дисфункций проявляется и в сфере подготовки и предоставления годовой отчетности по государственным программам. Наиболее существенная проблема вызвана наложением процессуального характера государственной службы на проектную составляющую госпрограмм. Проявление указанной черты заключается в умении играть формулировками, пытаясь скрыть за красивой терминологией отсутствие реализованных по факту мероприятий. С учетом крайне малой вероятности прекращения реализации неэффективной госпрограммы, ответственные исполнители, соисполнители и участники подходят к указанному вопросу максимально формально, зная, что в случае предоставления информации недолжного уровня каких-либо серьезных санкций не последует. Несмотря на деятельность Счетной палаты Российской Федерации, ситуация усугубляется превалированием внутреннего аудита над внешним, что в значительной степени снижает эффективность программного подхода. Кроме того, процесс оценивания государственных программ во многом ангажирован и субъективен, и, по меткому выражению Д. Медведева, в отечественной практике довольно часто «наказывают невиновных и награждают непричастных»²⁹.

Зачастую участники и соисполнители стремятся отчитаться, приводя лишь реквизиты государственных контрактов, заключенных в рамках того или иного программного мероприятия. Такая ситуация подчеркивает приоритет лишь экономических эффектов, в то время как социально-экономический эффект, могущий свидетельствовать о *качественном* улучшении положения основных благополучателей программы, нередко не учитывается. Следует отметить, что при реализации ряда мероприятий госпрограмм предусмотрено выполнение

²⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 12.07.2016).

²⁹ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. Учеб. пособие для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2015. С. 401.

государственных заданий, а также осуществление закупок товаров, работ и услуг. В этой связи можно рекомендовать в дальнейшем связывать планы закупок ФОИВ с детальными планами-графиками реализации государственных программ: например, дополнить формы предоставления квартальной и годовой отчетности (Таблица 15 и Таблица 17 Методических указаний соответственно) отдельной графой о государственных контрактах. Данная мера, с одной стороны, может положительно сказаться на обеспечении открытости и прозрачности деятельности ГРБС, сделать отчеты о реализации госпрограмм — публичные документы по своей сути — понятными и доступными широкой аудитории, избавить от необходимости анализировать узкоспециализированную финансовую информацию. С другой стороны, она вынудит органы исполнительной власти более ответственно подходить к предоставлению отчетных материалов, рассматривая в первую очередь *социально-экономический* эффект реализуемых мероприятий, так как, в отличие от сложившейся практики, формально отчитаться о выполнении мероприятия госпрограммы, приведя лишь реквизиты государственного контракта, станет невозможно вследствие того, что для данной информации появится отдельная графа.

Противоречия существуют и в части показателей. В соответствии с пунктом 31 Методических указаний, ответственный исполнитель обязан в срок до 1 марта представить годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы в Правительство Российской Федерации, Минэкономразвития России и Минфин России. Однако, согласно Федеральному плану статистических работ (ФПСР), срок предоставления информации по значительному числу показателей, в том числе и по показателям государственных программ верхнего уровня, наступает после 1 марта года, следующего за отчетным³⁰. В этой связи в годовом отчете не представляется возможным оценить эффективность реализации госпрограмм на должном уровне, что существенно снижает его ценность и не позволяет получить какие-либо значимые выводы. В целом обозначенная проблема решается при подготовке уточненного годового отчета, который представляется в срок до 25 апреля. Тем не менее целесообразность предоставления предварительного годового отчета без информации о ряде ключевых показателей можно поставить под сомнение. По мнению автора, решением проблемы является либо изменение сроков представления отчетности, либо

³⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 671-р «Об утверждении Федерального плана статистических работ» // Гарант [Информационно-правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/6388294/> (дата обращения: 12.07.2016).

корректировка ФПСР в соответствующей части. Однако оба этих действия сопряжены со значительными трудностями на пути их реализации.

Реальная практика свидетельствует также и о малой роли, уделяемой Таблице 24 Методических указаний, в которой отражается информация о влиянии изменения объемов финансирования государственных программ на достижение плановых значений их показателей. Несмотря на то обстоятельство, что в случае обоснования снижения плановых значений показателя ответственный за него ФОИВ вправе рассчитывать на дополнительные объемы средств федерального бюджета, расчет не осуществляется на должном уровне, а на бюджетных комиссиях указанные таблицы рассматриваются лишь по остаточному принципу.

Следует отдельно указать и на сильную загруженность Минфина России и Минэкономразвития России, а также на их отношение к рассмотрению проектов государственных программ как к некоей второстепенной задаче. В этой связи, в силу широкого круга полномочий и необходимости длительного внутриведомственного согласования, указанные министерства практически никогда не представляют информацию, касающуюся госпрограмм, вовремя. Ситуация в некотором смысле компенсируется абзацем вторым пункта 59 Регламента Правительства Российской Федерации, позволяющим направлять таблицу разногласий по проектам государственных программ, не дожидаясь ее подписания, по истечении 5 дней в случае неполучения подписи руководителя (заместителя руководителя) согласующего органа. Однако данная возможность является лишь частным случаем решения проблемы, истоки которой коренятся гораздо глубже. В частности, в России наибольший приоритет зачастую отдается финансовой составляющей программно-целевых инструментов в отрыве от их реального содержания. Примером этому может служить формальная разбивка основных мероприятий на мероприятия, и нередка ситуация, когда министерство или ведомство осуществляет закупку канцелярских принадлежностей либо оргтехники в рамках основного мероприятия, что лишь самым косвенным образом способствует достижению задачи той или иной подпрограммы.

Представив краткий анализ особенностей и противоречий российской практики разработки и реализации государственных программ, автор полагает, что ситуация характеризует несоответствие существующих институциональных форм той задаче, которую они призваны выполнять. В условиях нынешнего квазиоптимального состояния, при котором приоритет по факту отдается координации действий различных ФОИВ и формам межведомственного взаимодействия, оптимальным поведением для

агентов становятся поддержание и воспроизводство существующего порядка, так как любого рода отклонения сопряжены со значительным объемом издержек. Сложившиеся неформальные нормы противоречат нормам формальным, а формальные, как в случае с приказом Минфина и Порядком или Росстатом и годовой отчетностью, — друг другу.

Учитывая обозначенные выше недостатки, автор полагает, что сложившаяся в настоящий момент ситуация подпадает под определение институциональной ловушки³¹ — нормы поведения агентов, при которой ни один из них не может предложить какой-либо лучшей альтернативы, однако вся совокупность агентов проигрывает. Следует отдельно указать и на проблему объективности оценок, а также сохранения баланса между внешним и внутренним аудитом. Как было показано, значительную роль играет и архитектура неформальных институтов, предопределяющая социокультурные характеристики российской бюрократии, и различные сетевые коалиции³², действия которых зачастую выливаются в сохранение лишь формы программно-целевых инструментов, дискредитируя их содержание. Задачей номер один в таком случае становятся развитие институциональной автономии, компетентного лидерства и публичной подотчетности³³.

Приведенные данные дают основание предполагать, что в полной мере реализовать потенциал проектно-управленческой деятельности в рамках государственных программ возможно только при актуализации и приведении существующей методологии в соответствие текущим реалиям, а также при ряде преобразований в самой системе государственного управления в России, что представляет собой широкое поле для дальнейших исследований.

Список литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145–ФЗ // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система].
URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 12.07.2016).

³¹ Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007. С. 91.

³² Ермолин И.В. Коалиции взаимозависимости и теория ресурсной зависимости // Полис. Политические исследования. 2010. № 1. С. 103; Михайлова О.В. Современная российская политика: тенденции и проблемы развития // Власть. 2014. № 4. С. 181–183.

³³ Купряшин Г.Л. Сильные институты и координация политики на федеральном уровне // Государственное управление. Электронный Вестник. 2011. № 29. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/29_2011kupyashin.htm (дата обращения: 12.07.2016).

2. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47927/ (дата обращения: 12.07.2016).
3. Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54866/ (дата обращения: 12.07.2016).
4. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // Гарант [Информационно-правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/198991/> (дата обращения: 12.07.2016).
5. Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1507 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173217/ (дата обращения: 12.07.2016).
6. Постановление Правительства РФ от 23.07.2015 № 748 «О создании, развитии и эксплуатации аналитической информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.programs.gov.ru)» // Гарант [Информационно-правовая система]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/639944/> (дата обращения: 12.07.2016).
7. Приказ Минфина России от 01.12.2015 № 190н «О внесении изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 65н» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190331/ (дата обращения: 12.07.2016).

8. Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159904/ (дата обращения: 12.07.2016).
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 671-р «Об утверждении Федерального плана статистических работ» // Гарант [Информационно-правовая система]. URL: <http://base.garant.ru/6388294/> (дата обращения: 12.07.2016).
10. Указ Президента Российской Федерации от 04.08.2006 № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» // Российская газета. 08.08.2006. Федеральный выпуск № 4138 (0). URL: <https://rg.ru/2006/08/08/ministerstva-sovety-dok.html> (дата обращения: 12.07.2016).
11. Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171692/ (дата обращения: 12.07.2016).
12. Федеральный закон от 08.03.2015 № 25-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176150/ (дата обращения: 12.07.2016).
13. Федеральный закон от 30.09.2015 № 273-ФЗ «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186694/ (дата обращения: 12.07.2016).
14. Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // КонсультантПлюс [Информационно-правовая система].

URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190535/ (дата обращения: 12.07.2016).

15. *Бабинцев В.П.* Субкультура бюрократии: приговор модернизации России? // Власть. 2013. № 1. С. 21–25.

16. *Беляева Л.А.* Культурный и социальный капитал и напряженность социального пространства России // Общественные науки и современность. 2013. № 5. С. 51–64.

17. *Волковая О.В.* Прозрачность, подотчетность и доверие в обществе // Вопросы экономики. 2015. № 2. С. 142–148.

18. Гражданское общество в модернизирующейся России: аналитический доклад Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» по итогам реализации проекта «Индекс гражданского общества — CIVICUS» / Л.И. Якобсон, И.В. Мерсиянова, О.Н. Кононыхина и др. М.: НИУ ВШЭ, 2011.

19. *Демидов А.Ю.* Особенности правового регулирования деятельности органов ФСБ России в современных условиях // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2014. № 1. С. 15–19.

20. *Ермолин И.В.* Коалиции взаимозависимости и теория ресурсной зависимости // Полис. Политические исследования. 2010. № 1. С. 102–107.

21. *Зайцев В.Е.* Институциональный анализ административных реформ // Молодой ученый. 2014. № 6. С. 415–419.

22. *Иванов П.А.* Бюджет России как объект сосредоточения интересов лоббистских групп // Власть. 2014. № 5. С. 19–23.

23. Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория / Под общ. ред. А.А. Аузана. М.: ИНФРА-М, 2011.

24. Информация по итогам экспертизы государственных программ Российской Федерации // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2014. Спецвыпуск. URL: <http://audit.gov.ru/activities/bulleten/785/> (дата обращения: 20.07.2016).

25. *Купряшин Г.Л.* Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления // Государственное управление. Электронный Вестник. 2011. № 26. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/26_2011kupryashin.htm (дата обращения: 12.07.2016).

26. *Купряшин Г.Л.* Сильные институты и координация политики на федеральном уровне // Государственное управление. Электронный Вестник. 2011. № 29.

- URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/29_2011kupryashin.htm (дата обращения: 12.07.2016).
27. *Маркелов Р.* Год за три // Российская газета. 01.10.2015. Федеральный выпуск № 6793 (222). URL: <https://rg.ru/2015/10/01/perehod.html> (дата обращения: 12.07.2016).
28. *Михайлова О.В.* Современная российская политика: тенденции и проблемы развития // Власть. 2014. № 4. С. 181–183.
29. *Полтерович В.М.* Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.
30. *Сидоренко Г.И.* Развитие гражданского общества в современной России: тенденции и проблемы взаимодействия с государством // Молодой ученый. 2015. № 88. С. 749–753.
31. *Соловьев А.И.* Принятие и исполнение государственных решений. Учеб. пособие для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2015.
32. *Сунгуров А.Ю., Нездюров А.Л.* Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. № 6. С. 32–47.
33. *Тамбовцев В.Л.* Экономическая теория неформальных институтов. Монография. М.: Проспект, 2016.
34. *Татарко А.Н.* Психологические исследования социального капитала в современной России // Региональная экономика: теория и практика. 2015. Т. 22. № 397. С. 21–30.
35. *Шаин Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А.* Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политики России // Terra economicus. 2013. Т. 11. № 4–2. С. 145–152.
36. Culture Compass // The Hofstede Centre [Official Site]. URL: <http://geert-hofstede.com/russia.html> (дата обращения: 03.04.2016).

Zaitsev V.E.

State Programs: Organizational and Methodological Problems

Vladislav E. Zaitsev — graduate student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: zaitsev.ve@gmail.com

Annotation

The paper deals with the current limitations of the Russian state program development and implementation process. By analyzing organizational, functional, regulatory and cultural environment the author emphasizes the main problems, which are linked with formal and informal institutional infrastructure. Attention is drawn to the number of legal collisions and budgetary sphere restrictions, to the problems of initiative coordination and the state programs' portal, the absence of federal executive authorities coordination mechanism, the difficulties of annual reports preparation and the process of indicator formation. The author comes to a conclusion that an institutional trap hinders the implementation of state programs, and stresses the need of methodology revision and public administration reform.

Keywords

State program, target-oriented instrument, informal institution, executive in charge, initiative coordination, the state programs' portal, institutional trap.

References:

1. Biudzhetni kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 31.07.1998 № 145-FZ. *Konsul'tantPlus [Informatsionno-pravovaia sistema]*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (data obrashcheniia: 12.07.2016).
2. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 01.06.2004 № 260 "O Reglamente Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii i Polozhenii ob Apparate Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii". *Konsul'tantPlus [Informatsionno-pravovaia sistema]*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47927/ (data obrashcheniia: 12.07.2016).
3. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 02.08.2005 № 481 "O poriadke obrazovaniia obshchestvennykh sovetov pri federal'nykh ministerstvakh, rukovodstvo kotorymi osushchestvliet Pravitel'stvo Rossiiskoi Federatsii, federal'nykh sluzhbakh i federal'nykh agentstvakh, podvedomstvennykh etim federal'nym ministerstvam, a takzhe federal'nykh sluzhbakh i federal'nykh agentstvakh, rukovodstvo kotorymi osushchestvliet Pravitel'stvo Rossiiskoi Federatsii". *Konsul'tantPlus [Informatsionno-pravovaia sistema]*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54866/ (data obrashcheniia: 12.07.2016).
4. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 02.08.2010 № 588 "Ob utverzhdenii Poriadka razrabotki, realizatsii i otsenki effektivnosti gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii". *Garant [Informatsionno-pravovaia sistema]*. URL: <http://base.garant.ru/198991/> (data obrashcheniia: 12.07.2016).
5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26.12.2014 № 1507 "Ob izmenenii i priznanii utrativshimi silu nekotorykh aktov Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii". *Konsul'tantPlus [Informatsionno-pravovaia sistema]*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173217/ (data obrashcheniia: 12.07.2016).
6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 23.07.2015 № 748 "O sozdanii, razvitii i ekspluatatsii analiticheskoi informatsionnoi sistemy obespecheniia otkrytosti deiatel'nosti federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti, razmeshchennoi v informatsionno-telekommunikatsionnoi seti «Internet» (www.programs.gov.ru)". *Garant [Informatsionno-pravovaia sistema]*. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/639944/> (data obrashcheniia: 12.07.2016).

7. Приказ Минфина России от 01.12.2015 № 190н “О внесении изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 65н”. *Konsul'tantPlus [Информационно-правовая система]*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190331/ (дата обращения: 12.07.2016).
8. Приказ Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690 “Об утверждении Methodicheskikh ukazanii po razrabotke i realizatsii gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii”. *Konsul'tantPlus [Информационно-правовая система]*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159904/ (дата обращения: 12.07.2016).
9. Распоряжение Правительст ва Российской Федерации от 06.05.2008 № 671-р “Об утверждении Federal'nogo plana statisticheskikh rabot”. *Garant [Информационно-правовая система]*. URL: <http://base.garant.ru/6388294/> (дата обращения: 12.07.2016).
10. Указ Президента Российской Федерации от 04.08.2006 № 842 “О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам”. *Rossiiskaia gazeta*, 08.08.2006, 4138 (0). URL: <https://rg.ru/2006/08/08/ministerstva-sovety-dok.html> (дата обращения: 12.07.2016).
11. Федеральный закон от 01.12.2014 № 384–ФЗ “О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов”. *Konsul'tantPlus [Информационно-правовая система]*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171692/ (дата обращения: 12.07.2016).
12. Федеральный закон от 08.03.2015 № 25–ФЗ “О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации”. *Konsul'tantPlus [Информационно-правовая система]*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176150/ (дата обращения: 12.07.2016).
13. Федеральный закон от 30.09.2015 № 273–ФЗ “Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившей силу статьи 3 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации»”. *Konsul'tantPlus [Информационно-правовая система]*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186694/ (дата обращения: 12.07.2016).
14. Федеральный закон от 14.12.2015 № 359–ФЗ “О федеральном бюджете на 2016 год”. *Konsul'tantPlus [Информационно-правовая система]*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190535/ (дата обращения: 12.07.2016).
15. Babintsev V.P. Subkul'tura biurokratii: prigovor modernizatsii Rossii? *Vlast'*, 2013, 1, pp. 21–25.
16. Beliaeva L.A. Kul'turnyi i sotsial'nyi kapital i napriazhennost' sotsial'nogo prostranstva Rossii. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, 2013, 5, pp. 51–64.
17. Volkovaia O.V. Prozhchnost', podotchetnost' i doverie v obshchestve. *Voprosy ekonomiki*, 2015, 2, pp. 142–148.
18. *Grazhdanskoe obshchestvo v moderniziruiushcheisia Rossii: analiticheskii doklad Tsentra issledovani grazhdanskogo obshchestva i nekommercheskogo sektora Natsional'nogo issledovatel'skogo universiteta “Vysshhaia shkola ekonomiki” po itogam realizatsii proekta “Indeks grazhdanskogo obshchestva — CIVICUS” / L.I. Iakobson, I.V. Mersianova, O.N. Kononykhina i dr. Moscow: NIU VShE, 2011.*

19. Demidov A.Iu. Osobennosti pravovogo regulirovaniia deiatel'nosti organov FSB Rossii v sovremennykh usloviiah. *Biznes v zakone. Ekonomiko-iuridicheskii zhurnal*, 2014, 1, pp. 15–19.
20. Ermolin I.V. Koalitsii vzaimozavisimosti i teoriia resursnoi zavisimosti. *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 2010, 1, pp. 102–107.
21. Zaitsev V.E. Institutsional'nyi analiz administrativnykh reform. *Molodoi uchenyi*, 2014, 6, pp. 415–419.
22. Ivanov P.A. Biudzhет Rossii kak ob'ekt sosredotocheniia interesov lobbistskikh grupp. *Vlast'*, 2014, 5, pp. 19–23.
23. *Institutsional'naiа ekonomika: Novaia institutsional'naiа ekonomicheskaia teoriia* / Pod obshch. red. A.A. Auzana. Moscow: INFRA-M, 2011.
24. Informatsiia po itogam ekspertizy gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii. *Biulleten' Schetnoi palaty Rossiiskoi Federatsii*, 2014, spetsvypusk. URL: <http://audit.gov.ru/activities/bulleten/785/> (data obrashcheniia: 20.07.2016).
25. Kupriashin G.L. Institutsional'nyi dizain i kontseptual'nye orientiry modernizatsii gosudarstvennogo upravleniia. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi Vestnik*, 2011, 26. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/26_2011kupryashin.htm (data obrashcheniia: 12.07.2016).
26. Kupriashin G.L. Sil'nye instituty i koordinatsiia politiki na federal'nom urovne. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi Vestnik*, 2011, 29. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/29_2011kupryashin.htm (data obrashcheniia: 12.07.2016).
27. Markelov R. God za tri. *Rossiiskaia gazeta*, 01.10.2015, 6793 (222). URL: <https://rg.ru/2015/10/01/perehod.html> (data obrashcheniia: 12.07.2016).
28. Mikhailova O.V. Sovremennaia rossiiskaia politika: tendentsii i problemy razvitiia. *Vlast'*, 2014, 4, pp. 181–183.
29. Polterovich V.M. *Elementy teorii reform*. Moscow: Ekonomika, 2007.
30. Sidorenko G.I. Razvitie grazhdanskogo obshchestva v sovremennoi Rossii: tendentsii i problemy vzaimodeistviia s gosudarstvom. *Molodoi uchenyi*, 2015, 88, pp. 749–753.
31. Solov'ev A.I. *Priniatie i ispolnenie gosudarstvennykh reshenii*. Ucheb. posobie dlia studentov vuzov. Moscow: Aspekt Press, 2015.
32. Sungurov A.Iu., Nezdiurov A.L. Modeli vzaimodeistviia organov gosudarstvennoi vlasti i struktur grazhdanskogo obshchestva: rossiiskii opyt. *Monitoring obshchestvennogo mneniia: ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny*, 2015, 6, pp. 32–47.
33. Tambovtsev V.L. *Ekonomicheskaia teoriia neformal'nykh institutov*. Monografiia. Moscow: Prospekt, 2016.
34. Tatarko A.N. Psikhologicheskie issledovaniia sotsial'nogo kapitala v sovremennoi Rossii. *Regional'naiа ekonomika: teoriia i praktika*, 2015, t. 22, no 397, pp. 21–30.
35. Shash N.N., Borodin A.I., Tatuev A.A. Problemy perekhoda na programmnyi biudzhет: novye vyzovy biudzhетnoi politiki Rossii. *Terra economicus*, 2013, t. 11, no 4–2, pp. 145–152.
36. Culture Compass. *The Hofstede Centre [Official Site]*. URL: <http://geert-hofstede.com/russia.html> (accessed: 03.04.2016).