

Зайцев В.Е.

Современный этап развития программно-целевого управления в России

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 рассмотрена эволюция системы программно-целевого управления в России, а также обозначены ключевые проблемы ее современного этапа, бывшие актуальными и ранее. Проводя сравнение российского опыта 1990-х — 2000-х гг. с предшествующей практикой, автор выявляет наличие общих негативных черт, в число которых входят концептуальная неопределенность и разнонаправленность используемых программно-целевых инструментов, недостаток межведомственной координации, а также отсутствие проработанных на должном уровне механизмов оценки и мониторинга. Анализируя современную практику разработки и реализации государственных программ в России, автор приходит к заключению, что обозначенные проблемы остаются по-прежнему актуальными, и предлагает возможный перечень мер, направленных на преодоление сложившейся ситуации.

Ключевые слова

Государственная программа, приоритетный проект, программно-целевое управление, федеральная целевая программа, ДРОНД, БОР, программное бюджетирование, федеральный проектный офис.

По мнению ряда специалистов, концепцию бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), справедливо трактовать как комплекс политических мер, направленных на повышение эффективности деятельности государственного сектора в целом¹. При этом ключевым элементом БОР выступают государственные программы, в их современном виде активно применяющиеся в российской практике со второго десятилетия XXI века.

Вместе с тем говорить об эффективной деятельности государственного сектора в целом, а также об эффективном использовании программно-целевых инструментов в Российской Федерации в частности возможно лишь до известных пределов. Так, по итогам 2016 г. высокоэффективной признана реализация лишь 6 государственных

¹ Шап Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А. Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политике России // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2014. № 11. С. 31–38.

программ из 37 (16,2%)². Схожие тенденции наблюдались и ранее — как представителями экспертного сообщества³, так и Счетной палатой РФ⁴.

Отечественный опыт применения программно-целевых инструментов, с его более чем девяностолетней историей, полон примеров как успешных, так и менее удачных проектов. В связи с этим методологически верным решением будет рассмотрение современной российской концепции БОР в контексте предшествующего опыта, что позволит проследить основные тенденции и ответить на вопрос о том, существуют ли некие универсальные негативные черты, характерные как для российского, так и для советского опыта, а также поможет выработать ряд первоочередных мер по преодолению актуальных проблем современной российской практики в сфере программно-целевого управления.

Эволюция программно-целевого управления в России

Отечественный опыт применения программно-целевых инструментов берет начало в 1920-х гг.⁵, когда перед молодым советским государством стояла задача концентрации значительного объема ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития. Первой успешно реализованной государственной программой можно считать план ГОЭЛРО, принятый в 1920 г., который заложил методологические основы разработки и реализации последующих пятилетних планов развития советской экономики⁶. Однако, несмотря на иерархию конкретных взаимосвязанных целей, социальную направленность и значительный потенциал к мобилизации ресурсов, некорректно причислять советские программы к государственным программам в современном понимании: являясь дополнительным элементом системы функционирования плановой экономики, они были лишены самостоятельности и носили во многом политизированный и идеологизированный характер. Отдельно следует подчеркнуть отсутствие механизма обратной связи, позволявшего определять уровень удовлетворенности конечных выгодополучателей степенью реализации той или иной

² Крючкова Е. Госпрограммы подвели под указы // Коммерсантъ. 04.08.2017. № 141. С. 2. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3374231> (дата обращения: 26.11.2017).

³ См., к примеру: Бреусова А.Г. Оценка эффективности государственных программ // Вестник ОмГУ. Серия: Экономика. 2015. № 2. С. 128–136; Беленчук А.А., Бусарова А.В., Лавров А.М. Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика // Финансы. 2012. № 7. С. 15–20.

⁴ 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: 29.07.2017).

⁵ Черняга Р.Ю. Программно-целевое планирование как инструмент реализации государственной экономической политики // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2013. № 12. С. 7–11.

⁶ Звездин З.К. От плана ГОЭЛРО к плану первой пятилетки: Становление социалистического планирования в СССР. М.: Наука, 1979.

программы. Открытым остается и вопрос соответствия официальной статистической информации фактическому положению вещей.

В дальнейшем в СССР реализация оборонно-космических, территориально-производственных и иных целевых программ осуществлялась с различной степенью эффективности. Такого рода инструменты также не являлись государственными программами в их современном понимании, так как характеризовались существенным объемом капитальных расходов, практически полным отсутствием реформирования действовавшего правового поля, а масштаб прямых и конечных результатов был значительно уже предполагаемого для государственной программы в современной российской практике. В качестве основных трудностей на пути реализации указанных программ ряд специалистов⁷ называет следующие факторы:

– методическое и методологическое несовершенство⁸, а также недостаточный организационный уровень как программных разработок, так и процесса их реализации;

– противоречие между главенствовавшими принципами планирования и формой отраслевого программирования, что выражалось в перераспределении ресурсов в пользу отраслевых планов, в то время как межотраслевые программы выступали лишь дополнительными элементами;

– ресурсная несбалансированность и, как следствие, необеспеченность ряда программ необходимыми ресурсами.

Частично вследствие названных причин в качестве инструмента именно государственного, а не отраслевого планирования и управления советские программы стали применяться лишь со второй половины 1970-х гг. В 1976 году было объявлено о необходимости разработки подобного инструмента, а спустя 3 года принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы»⁹. Вместе с тем данным нормативным актом были заданы лишь базовые принципы разработки программно-целевых инструментов.

⁷ Петров М.Н., Голдаков Р.Н. Целевые комплексные программы в СССР и в РФ // Экономические отношения. 2011. № 1. С. 31–38.

⁸ См., к примеру: Методические указания к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР. М.: Экономика, 1969.

⁹ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12.07.1979 № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=2832#0> (дата обращения: 26.07.2017).

После распада СССР и перехода к рыночной экономике общие рамки программно-целевого управления были сформированы после принятия в 1995 г. федерального закона № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹⁰. На этот же период приходится нормативное закрепление понятия федеральных целевых программ (ФЦП), которые в соответствии с действующей нормативной правовой базой представляют собой инструмент осуществления структурной, научно-технической и инновационной политики государства, увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления¹¹, и направлены на реализацию масштабных проектов в сферах, относящихся к компетенции федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ).

В конце 1990-х гг. представлялось очевидным, что наиболее полное раскрытие потенциала ФЦП как программно-целевого инструмента, а не лишь расходной сметы может быть достигнуто посредством реформирования всей бюджетной системы России. Несмотря на принятие в 1998 г. Бюджетного кодекса¹², в начале XXI века в Российской Федерации отсутствовали механизмы среднесрочного планирования, включенные в бюджетный процесс, а также конкретные способы обеспечения результативности расходов федерального бюджета. Помимо прямого указания на данную проблему в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах¹³ («*формальный характер применяемых методов программно-целевого планирования (в том числе разработки и реализации федеральных целевых программ)*»), данное обстоятельство проявлялось также:

¹⁰ Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ (с изм. от 09.07.1999) «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (утратил силу) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7_264/ (дата обращения: 30.07.2017).

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 № 594 (ред. от 12.07.2017) «О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7_120/ (дата обращения: 29.07.2017).

¹² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1_9702/ (дата обращения: 30.07.2017).

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 (ред. от 06.04.2011) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах») (утратило силу) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88769/ (дата обращения: 23.07.2017).

- в отсутствии четких формулировок целей и результатов, а также критериев оценки эффективности деятельности администраторов бюджетных средств;
- в периоде планирования бюджетных расходов, не превышавшем одного года;
- в отсутствии процедур и методологии внешнего и внутреннего контроля обоснования планирования и результатов использования бюджетных средств.

Ключевым нововведением Концепции, ознаменовавшим новый этап развития системы программно-целевого управления в России, стало закрепление понятий ведомственных целевых программ (ВЦП) и докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) органов исполнительной власти. В результате с 2005 года в системе стратегического планирования Российской Федерации предусматривались два вида ВЦП:

- утверждаемая ВЦП, представлявшая комплекс взаимоувязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи, которая описывалась измеряемыми целевыми индикаторами;
- аналитическая ВЦП, представлявшая собой группировку расходов, выделяемую в аналитических целях при подготовке ДРОНДов.

Иными словами, система БОР включала, с одной стороны, два типа программно-целевых инструментов (ФЦП и ВЦП с разделением последних на 2 подвида) и, с другой, ДРОНД в качестве механизма отчетности, способствовавшего раскрытию заложенного в программах потенциала. Ключевая характеристика ДРОНД состояла во взаимосвязи целей и компетенций субъектов бюджетного планирования, обязанных представлять доклад по итогам года. Содержательно ДРОНД включал несколько разделов, в которых в том числе представлялась информация о целях, задачах и показателях деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета, а также сведения о результативности; при этом министерства также представляли данные в части курируемых ими агентств и служб. Основное назначение доклада состояло в агрегировании информации, необходимой для подготовки сводного доклада о деятельности Правительства РФ, на основании которого формировались цели и задачи государственной политики на ближайший год и плановый период, а также обеспечивалось выделение и распределение бюджетных средств.

Вместе с тем реальная практика применения связки ФЦП — ВЦП — ДРОНД выявила ряд существенных недостатков системы¹⁴. В большинстве случаев влияние

¹⁴ Хабаев С.Г. ДРОНДы. Опыт применения // Бюджет. 2010. № 6. С. 72–75; Эльтекова З.А., Ладный А.О., Шаронов В.А. ДРОНД в управлении сферой науки и инноваций: итоги четырехлетнего опыта формирования ДРОНД // Наука. Инновации. Образование. 2009. № 8. С. 276–285.

ФОИВ на конечные результаты своей деятельности отсутствовало, так как ряд факторов находился вне компетенции государственных органов и их возможности оказывать какое бы то ни было воздействие на них. Цели формировались без проработки сферы деятельности ФОИВ, а также без соблюдения иерархии целей и задач, что затрудняло анализ их достижения. Ряд проблем порождался методической невозможностью представлять информацию о целях, требующих межведомственной координации и взаимодействия, что дополнительно отягощалось отсутствием объективных и адекватных целям и задачам показателей. Кроме того, стимулы к достижению целей были снижены: следует подчеркнуть отсутствие процедур мониторинга и штрафных санкций, налагаемых в случае невыполнения запланированных мер.

Делая поправку на особенности административно-командной системы, существовавшей в СССР, а также учитывая практику программно-целевого управления в Российской Федерации, использовавшуюся в первые после перехода к рыночной экономике годы, автор считает возможным отметить 3 ключевых упущения, общих как для советского, так и для раннего российского опыта (см. Таблицу 1).

Таблица 1. Негативные черты советской и ранней российской системы программно-целевого управления¹⁵

Описание	Проявление	
	Советская практика	Ранняя российская практика
1. Концептуальная неопределенность и разнонаправленность используемых программно-целевых инструментов	Одновременное существование отраслевых планов и межотраслевых программ	Сосуществование ведомственных программ и межведомственных ФЦП
2. Недостаток межведомственной координации	Отсутствие возможности ответственного органа оказывать влияние на иные заинтересованные стороны	Отсутствие возможности ответственного органа оказывать влияние на иные заинтересованные стороны (в рамках ФЦП); Трудности при отражении министерствами информации в части подведомственных агентств и служб (в рамках ВЦП)
3. Отсутствие проработанных на должном уровне механизмов оценки и мониторинга	Идеологизированность и политическая ангажированность оценок хода реализации программ	Формализм представляемых в составе ДРОНД сведений; Превалирование количественных характеристик над качественными при осуществлении ФЦП

¹⁵ Источник: составлено автором.

Для преодоления обозначенных проблем в конце 2000-х годов возникла объективная необходимость перехода к долгосрочным программным инструментам в рамках БОР. Межведомственные ФЦП, реализуемые с 1995 года, успели зарекомендовать себя в качестве довольно эффективного инструмента, однако их доля в структуре расходов федерального бюджета оставалась сравнительно небольшой — лишь 8,1% в 2012 году¹⁶ (дата начала реализации большинства государственных программ в России). При переходе к программному бюджету с целью представления хотя бы 90% расходов федерального бюджета в разрезе программ в 2012 году число ФЦП должно было бы превысить 600, что не являлось ни целесообразным, ни эффективным. Одновременно в рамках связи ВЦП — ДРОНД был опробован механизм программно-целевого управления на ведомственном уровне, который, тем не менее, носил все более декларативный и формальный характер, превращаясь в модель сохранения формы при дискредитации его реального содержания. В свою очередь, инструментарий, применявшийся в ФЦП, не позволял реализовывать долгосрочные стратегические проекты, предполагающие масштабную межведомственную координацию. В результате в России был разработан и внедрен укрупненный программно-целевой инструмент — государственная программа Российской Федерации.

Основной задачей государственных программ выступает увязка политической повестки дня с имеющимися у государства ресурсами, что позволяет решать комплексные проблемы, требующие особого подхода. В соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации¹⁷ 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»*.

¹⁶ Удовенко А.Н. Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы // Бюджет. 2012. № 6. С. 32–35.

¹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 (ред. от 12.07.2017) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103481/ (дата обращения: 29.07.2017).

В настоящее время высшим элементом иерархии программно-целевых инструментов в России выступает государственная программа, которая определяет общие цели и задачи всех входящих в ее состав элементов. Государственные программы обязательно включают в себя подпрограммы, представляющие комплекс взаимоувязанных по целям, срокам и ресурсам мероприятий, выделенный исходя из масштаба и сложности задач, решаемых в рамках госпрограмм; в статусе подпрограммы в состав госпрограммы может быть также включена ФЦП. В качестве низшего звена программного подхода выступает основное мероприятие, представляющее собой группу конкретных мероприятий, имеющих общую целевую направленность. Кроме того, в состав государственной программы в статусе основного мероприятия могут быть включены ВЦП либо приоритетные проекты, речь о которых пойдет ниже.

Принципиальное отличие государственных программ от ФЦП состоит в изначальной ориентации последних на применение проектного подхода *в рамках инвестиционных проектов*. Указанное обстоятельство свидетельствует о меньшем масштабе достигаемых целей и решаемых задач, а также об использовании всего перечня механизмов и инструментов государственного управления именно в рамках государственных программ, а не ФЦП. За исключением отдельных случаев ФЦП включают мероприятия, но не инструменты государственной политики: в частности, помимо капитального строительства, осуществление ФЦП по большей части предполагает реализацию неких инвестиционных проектов, проведение НИОКР, а также проектов в отдельных отраслях и сферах (например, развитие русского языка в рамках ФЦП «Русский язык» на 2016–2020 годы¹⁸). Вместе с тем из положений Федерального закона «О стратегическом планировании»¹⁹ вытекает запрет на разработку новых ФЦП при отсутствии отдельного решения Правительства РФ на этот счет. В связи с этим, а также принимая во внимание постепенный переход к проектным принципам управления в органах исполнительной власти, автор полагает, что количество реализуемых ФЦП в ближайшей перспективе будет стремительно сокращаться.

В свою очередь, в настоящее время ВЦП в их текущем виде справедливо трактовать как своеобразный рудимент эпохи перехода на БОР. Содержательно ВЦП не

¹⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 20.05.2015 № 481 (ред. от 31.01.2017) «О федеральной целевой программе «Русский язык» на 2016–2020 годы» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179792/ (дата обращения: 24.07.2017).

¹⁹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 24.07.2017).

имеет существенных отличий от основного мероприятия государственной программы, что прямо выражено в действующем определении: так, на данный момент ВЦП представляет собой «документ, содержащий комплекс скоординированных мероприятий, направленных на решение конкретной задачи подпрограммы государственной программы, а также измеряемые целевые индикаторы»²⁰. Вместе с тем по сравнению с реализацией основных мероприятий их методология чрезмерно усложнена, так как фактически вынуждает осуществлять отдельную программу внутри госпрограммы. И если в момент их появления целесообразность использования ВЦП была обусловлена иной моделью БОР, предполагавшей существование большого количества ведомственных программ, то в настоящий момент подавляющее большинство государственных программ является межведомственными. Автор считает, что в условиях действующей на момент написания настоящей статьи (июль 2017 г.) нормативной правовой базы по разработке и реализации программно-целевых инструментов практика использования ВЦП в связи с отсутствием у ФОИВ стимулов к их применению должна отмереть в обозримом будущем.

По причине приведенных выше недостатков, а также в связи со сменой стратегических приоритетов ДРОНД перестал играть самостоятельную роль, так как практически полностью дублировал информацию, предоставляемую в рамках годовых отчетов о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм, просто представляя ее в разрезе конкретного ФОИВ, что создавало лишь дополнительное звено документооборота: иными словами, ДРОНД превращался скорее в аналитический доклад, чем в средство обоснования выделения бюджетных ассигнований. Названные причины стали основным фактором, вынудившим полностью отказаться от использования ДРОНД на федеральном уровне начиная с 2015 г.²¹

В свою очередь, в результате перехода от концепции множества ведомственных программ, сосуществующих с относительно небольшим числом межведомственных ФЦП, к небольшому числу межведомственных государственных программ, включающих в свой состав всю совокупность применяемых программно-целевых инструментов, справедливо утверждать, что система стратегического планирования и целеполагания в России пришла

²⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 № 239 (ред. от 03.04.2015) «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_92583/ (дата обращения: 29.07.2017).

²¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2015 № 320 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177760/ (дата обращения: 26.07.2017).

к своего рода упорядоченности и иерархичности, что должно было способствовать преодолению проблемы концептуальной неопределенности. Одновременно широкие полномочия ответственного исполнителя госпрограммы должны были положительно сказаться на возможности осуществления межведомственной координации, а нормативные предписания, обязывающие проводить ежеквартальный мониторинг и предоставлять годовые отчеты о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ²², — на проработке механизмов мониторинга и оценки.

Тем не менее, на пути реальной практики применения программно-целевых инструментов по-прежнему существует ряд препятствий²³, что позволяет утверждать, что обозначенные выше проблемы не преодолены в полной мере.

Государственные программы Российской Федерации: основные вызовы

Одна из наиболее существенных концептуальных проблем, которая, тем не менее, может показаться на первый взгляд не столь значительной, состоит в обязательности предписания для ответственных исполнителей государственных программ иметь отдельное основное мероприятие либо подпрограмму, направленную на реализацию госпрограммы. Такая подпрограмма может предполагать внедрение новых управленческих механизмов и включать расходы на содержание центральных аппаратов, выполнение международных обязательств, предоставление субсидий субъектам РФ и т. д. В свою очередь, упомянутое основное мероприятие *«должно быть направлено на обеспечение мониторинга реализации государственной программы, составление отчетности и другие меры»* и включается в указанную подпрограмму, либо — при ее отсутствии — в любую другую²⁴.

По мнению автора, обязательное наличие основных мероприятий, обеспечивающих реализацию государственной программы, обнажает серьезное

²² Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 (ред. от 15.03.2017) «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205801/ (дата обращения: 30.07.2017).

²³ *Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татыев А.А.* Указ. соч.; *Зайцев В.Е.* Организационные и методологические проблемы государственных программ // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 57. С. 115–135. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/57_2016zaitsev.htm (дата обращения: 26.11.2017); 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: 29.07.2017).

²⁴ Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 (ред. от 15.03.2017) «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205801/ (дата обращения: 30.07.2017).

концептуальное противоречие. Содержание программного подхода состоит в реализации неких комплексных инновационных проектов, направленных на решение межотраслевых задач. Действия же, обеспечивающие реализацию проекта (программы), по своей сути являются практически идеальным процессом, но никак не проектом. Тем не менее, существующая нормативная правовая база в полной мере распространяет «проектные» требования на обеспечивающие процессы. Из-за этого несоответствия инструментария той задаче, которую он призван решать, ответственные исполнители государственных программ вынуждены идти на различные ухищрения:

– вводить весьма неоднозначные «показатели достижения показателей» (например, *«отклонение фактических достигнутых значений индикаторов Государственной программы и Подпрограмм от установленных целевых значений»* государственной программы «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы»²⁵; *«степень выполнения судебно-экспертными учреждениями Министерства юстиции Российской Федерации показателей государственного задания»* государственной программы «Юстиция»²⁶; и др.);

– разрабатывать показатели и контрольные события, характеризующие деятельность центрального аппарата, фактические расходы на содержание которого сводятся к выплате премий и закупке канцелярских принадлежностей;

– описывать соответствующие результаты в годовых отчетах, при этом формулировкой подобных результатов в лучшем случае выступает нечто малоинформативное в духе *«в 201* году обеспечена деятельность центрального аппарата»*.

Автор полагает, что подобные симптомы свидетельствуют о несоответствии между поставленными задачами и тем путем их решения, который существует в российской системе разработки и реализации госпрограмм. В этой связи в контексте «процессных» мероприятий необходим особый порядок разработки, реализации и оценки их эффективности.

Сохраняющаяся проблема отсутствия межведомственной координации сводится к фактической невозможности ФОИВ, ответственных за реализацию межведомственных

²⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 303 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=162188&from=215291-0&rnd=0.1538028007497465�> (дата обращения: 23.07.2017).

²⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 312 (ред. от 31.03.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162180/ (дата обращения: 22.07.2017).

основных мероприятий государственных программ, оказывать влияние на иных соисполнителей и участников. Например, в рамках государственной программы «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы²⁷ предусмотрена реализация основного мероприятия, направленного на проведение фундаментальных научных исследований, ответственным за осуществление которого выступает Минобрнауки России, а единственным исполнителем — Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт», подчиненный напрямую Правительству РФ, в обход Российской академии наук и Минобрнауки России. Весьма вероятно, что в случае возникновения проблем при реализации программы либо наличия претензий к качеству или срокам представления отчетной информации Минобрнауки России останется без рычагов влияния на Курчатовский институт. В этой связи реализация принципов БОР в текущих условиях сводится к созданию некоей обоюдной заинтересованности и взаимодействию как руководящего состава, так и низовых исполнителей «в рабочем порядке»²⁸. Одновременно при разработке и утверждении государственных программ оптимальной стратегией становится искусственное затягивание и продление плановых сроков реализации (наступления) мероприятий (контрольных событий), подверженных влиянию большого числа стейкхолдеров. И если в случае разработки нормативных правовых актов такое поведение может быть обоснованным, так как оставляет время на проработку замечаний, полученных от представителей бизнес- и экспертного сообщества, то в случае взаимодействия небольшого числа государственных органов подобного рода действия выступают лишь косвенным свидетельством отсутствия проработанных на должном уровне механизмов внутриведомственного планирования.

Таким образом, несмотря на переход от ведомственных целевых программ к межведомственным государственным программам, механизм взаимодействия органов исполнительной власти остается проработанным не в полной мере, что существенно снижает потенциал применения программно-целевых инструментов.

Отсутствие механизмов реального учета информации, получаемой в рамках ежеквартальных мониторингов и годовых отчетов о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ, остается насущным вопросом: так, на настоящий момент в России в явном виде вследствие неэффективности не была

²⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 301 (ред. от 30.03.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система].

URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162175/ (дата обращения: 30.07.2017).

²⁸ Зайцев В.Е. Указ. соч. С. 123.

прекращена ни одна государственная программа. Причина этого кроется как в социокультурных характеристиках российской бюрократии²⁹, что оказывает влияние на беспристрастную оценку реализуемых проектов, так и в процессуальной сложности прекращения неэффективных госпрограмм. В частности, с учетом включения «процессных» мероприятий в состав госпрограммы в случае ее прекращения ФОИВ рискует остаться буквально без средств, необходимых даже для выплаты заработной платы сотрудникам. Безусловно, в экстренных ситуациях подобное обстоятельство преодолевается (например, посредством доведения бюджетных средств в рамках сводной бюджетной росписи федерального бюджета), однако отсутствие регламентированных процедур свидетельствует о низкой важности, придаваемой вопросу объективного учета отчетных данных.

Косвенным подтверждением отсутствия проработанных механизмов учета указанных выше сведений является также необходимость утверждения фактических значений показателей и кассового исполнения государственных программ³⁰. Несмотря на то, что в российской практике государственная программа выступает все-таки в качестве инструмента стратегического *планирования* (а не отчетного документа), при невозможности проверки достоверности представляемой информации подобный шаг становится едва ли не единственным способом предотвратить ретроспективное изменение плановых значений.

Таким образом, отсутствие прецедентов прекращения реализации неэффективных госпрограмм снижает уровень ответственности участников, соисполнителей и ответственных исполнителей, так как при ненадлежащей работе наступление серьезных санкций маловероятно. Подобная ситуация лишь закрепляет формализм при подготовке и представлении отчетности, что было характерно для ФЦП, и препятствует представлению информации о социально-экономических эффектах реализации государственных программ. Одновременно в российской практике с учетом некоторого субъективизма процессов оценивания, по выражению Д.А. Медведева, зачастую «наказывают невиновных и награждают непричастных»³¹.

²⁹ 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_2011kupryashin.htm (дата обращения: 26.11.2017).

³⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 (ред. от 12.07.2017) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103481/ (дата обращения: 29.07.2017).

³¹ Проблемы современного государственного управления в России: материалы научного семинара. Вып. 4 (25). Проблема оценки качества государственного управления / Коллектив авторов. М.: Научный эксперт, 2009. С. 74.

На основании приведенных сведений возможно утверждать, что на пути применения государственных программ Российской Федерации продолжает сохраняться ряд обозначенных неурегулированных системных проблем, характерных для советского и раннего российского опыта, решение которых посредством точечных корректировок методических указаний видится автору маловероятным. Одним из косвенных свидетельств признания существования такого рода проблем, возникающих при реализации принципов БОР посредством текущего инструментария, возможно считать утверждение Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации постановлением Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050³².

Указанное постановление задает рамки реализации общих принципов проектного управления в системе органов исполнительной власти РФ и создает ряд структур (президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам; федеральный проектный офис, чьи функции закреплены за Департаментом проектной деятельности Правительства РФ; временные органы управления на уровне ФОИВ; экспертные и общественные советы — и ряд иных структур), ответственных за осуществление проектной деятельности. В соответствии с пунктом 28 указанного положения, *«приоритетный проект (программа), соответствующий сфере реализации одной государственной программы Российской Федерации, отражается в составе этой государственной программы Российской Федерации в виде ее структурных элементов»*; в свою очередь, приоритетные проекты, затрагивающие сферу реализации нескольких госпрограмм, отображаются в составе данных госпрограмм. В соответствии с действующей редакцией федерального закона о федеральном бюджете³³ в 2017 году в России предусмотрена реализация целого ряда приоритетных проектов («Современная образовательная среда в Российской Федерации», «Безопасные и качественные дороги», «Формирование комфортной городской среды» и др.) в рамках 11 основных направлений стратегического развития Российской Федерации³⁴.

При этом следует отметить, что по аналогии с ВЦП приоритетный проект не имеет существенных отличий по сравнению с основным мероприятием государственной

³² Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/ (дата обращения: 27.07.2017).

³³ Федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209150/ (дата обращения: 30.07.2017).

³⁴ Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам (стенограмма). 13.07.2016 // Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы [Официальный сайт] URL: http://strategy2030.midural.ru/sites/default/files/files/stenogramma_zasedaniya_soveta_13.07.2016.pdf (дата обращения: 21.07.2017).

программы, однако обладает собственной методикой разработки, реализации и оценки эффективности. Кроме того, по состоянию на II квартал 2017 года неурегулированным остается ряд методических аспектов, связанных с координацией, ответственностью и дублированием направляемой отчетной информации.

Взглянув на обозначенную проблему несколько шире, можно констатировать вторичное возникновение неупорядоченности в системе программно-целевого управления в России. Несмотря на то, что Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³⁵ содержит исчерпывающий перечень документов, разрабатываемых в процессе планирования, целеполагания, прогнозирования и программирования, последующая декомпозиция его структурных элементов не является столь однозначной. В частности, как упоминалось ранее, в рамках государственных программ Российской Федерации могут разрабатываться и реализовываться ФЦП, ВЦП, приоритетные проекты (программы), а также и иные инструменты (например, федеральные адресные инвестиционные программы и др.), что существенно затрудняет процесс координации и предоставления отчетности.

Следует отметить, что при проведении административных реформ либо модернизации системы БОР целесообразно преобразование существующих институциональных форм либо создание новых, существующих параллельно³⁶, — но не выращивание нового института *внутри* существующего, как происходит в случае приоритетных проектов. Как показывает опыт применения ВЦП в контексте государственных программ, один из двух конкурирующих элементов неминуемо все более формализуется, постепенно вырождаясь в некую паллиативную форму. Вместе с тем, учитывая активное освещение приоритетных проектов в средствах массовой информации³⁷ и принимая во внимание особенности российского политического цикла (президентские выборы в марте 2018 г.), однозначно ответить на вопрос, каким именно образом будут сосуществовать государственные программы и приоритетные проекты, в настоящее время весьма затруднительно. Особую озабоченность вызывает вопрос финансирования приоритетных проектов, так как средства на их реализацию выделяются

³⁵ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 24.07.2017).

³⁶ Полтерович В.М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.

³⁷ Хамраев В., Крючкова Е., Нагорных И. Владимир Путин ставит на приоритетные проекты // Коммерсантъ. 30.06.2016. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3025992> (дата обращения: 30.07.2017); Нетреба П. Путин готовит нацпроекты к выборам // Газета.ru. 13.09.2016. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2016/09/13/10191071.shtml> (дата обращения: 28.07.2017).

в рамках госпрограмм, и существование приоритетного проекта (программы) вне государственной программы на настоящий момент невозможно³⁸.

Таким образом, если — как отмечалось ранее — к моменту принятия Порядка сфера применения госпрограмм, ФЦП и ВЦП была относительно очерчена, то в настоящее время программно-целевые инструменты все шире используются для реализации непрограммных мероприятий; кроме того, для достижения целей госпрограмм начинают применяться реализуемые в их рамках производные инструменты — приоритетные проекты.

Выводы

Как показывает проведенный анализ, современный этап развития программно-целевого управления в Российской Федерации характеризуется рядом внутренних противоречий, отличавших ранее российскую и советскую практику. Несмотря на иное формальное воплощение, 3 основные группы упущений остаются, по мнению автора, содержательно неизменными (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Негативные черты современной российской системы программно-целевого управления³⁹

Описание	Проявление
1. Концептуальная неопределенность и разнонаправленность используемых программно-целевых инструментов	Параллельное существование государственных программ и приоритетных проектов (программ), предъявляющих различные методические, методологические и юридически-процессуальные требования; Унифицированный подход, применяющийся для непосредственно программных и обеспечивающих («процессных») мероприятий
2. Недостаток межведомственной координации	Отсутствие формальных рычагов влияния и дополнительная ответственность ФОИВ, реализующих государственные программы, при сохранении формального равенства с соисполнителями и участниками государственных программ
3. Отсутствие проработанных на должном уровне механизмов оценки и мониторинга	Недостаточный учет соответствующей информации при принятии решений и (пере)распределении средств федерального бюджета; Отсутствие государственных программ, реализация которых в явном виде была бы прекращена вследствие их неэффективности

³⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/ (дата обращения: 27.07.2017).

³⁹ Источник: составлено автором.

В связи с этим автор полагает, что первоочередными мерами, направленными на повышение эффективности применяемых программно-целевых инструментов, должны стать механизмы преодоления обозначенных выше негативных аспектов. Представляется возможным обозначить следующие возможные пути решения существующих проблем:

1) *Систематизация используемого программно-целевого инструментария.* В частности, необходима расстановка приоритетов и определение пути дальнейшего развития системы программно-целевого управления в России, что по факту ответит на вопрос о том, чему будет принадлежать главенствующая роль: государственным программам или приоритетным проектам. Одновременно ключевой задачей, по мнению автора, является разделение «процессных» и «проектных» мероприятий госпрограмм и дифференцированный подход к их разработке, реализации и оценке.

2) *Наделение ответственных исполнителей государственных программ возможностью оказывать воздействие на иных участников процесса программирования.* Одним из возможных путей решения данной проблемы является наделение ответственных исполнителей госпрограмм полномочиями по перераспределению соответствующих бюджетных средств на основании результатов ежеквартальных мониторингов, данные в рамках которых представляются соисполнителями и участниками госпрограмм.

3) *Проработка механизмов реального учета информации, получаемой в рамках мониторинга и оценки эффективности реализации госпрограмм.* Возможным решением в данном случае выступает нормативное закрепление процедур учета поступающей отчетной информации, а также четкое описание критериев признания государственной программы неэффективной с одновременным указанием на перечень действий по прекращению ее реализации. По мнению автора, в данном контексте показательным является опыт Южной Кореи, обладающей одной из наиболее прогрессивных систем оценивания программных инструментов, включающей 3 элемента: мониторинг, самоанализ программ субъектами бюджетного планирования и углубленную оценку⁴⁰, по результатам которых объемы финансирования неэффективных госпрограмм подлежат сокращению не менее чем на 10%. Одновременно необходимой мерой становится более активное вовлечение представителей экспертного сообщества, научных организаций и гражданского общества в процесс оценки госпрограмм.

⁴⁰ Park N., Jang J.J. Performance Budgeting in Korea: Overview and Assessment // OECD Journal on Budgeting. 2015. Vol. 14. Issue 3. P. 1–16. URL: <https://econpapers.repec.org/article/oecgovkaa/5jrtl4wnm1r5.htm> (accessed: 26.11.2017); Park N., Choi J.-Y. Making Performance Budgeting Reform Work: A Case Study of Korea / The World Bank Policy Research Working Paper No 6353. February 2013. P. 3. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13164/wps6353.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed: 26.11.2017).

Всестороннее раскрытие потенциала БОР и государственных программ в частности наиболее вероятно не при внесении точечных методологических изменений, а в рамках системных преобразований в контексте административной реформы, основные концептуальные ориентиры которой открывают широкие перспективы для дальнейших исследований.

Список литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 30.07.2017).
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 № 594 (ред. от 12.07.2017) «О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7120/ (дата обращения: 29.07.2017).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 (ред. от 06.04.2011) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах») (утратило силу) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88769/ (дата обращения: 23.07.2017).
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.04.2005 № 239 (ред. от 03.04.2015) «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_92583/ (дата обращения: 29.07.2017).
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 (ред. от 12.07.2017) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная

правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103481/ (дата обращения: 29.07.2017).

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 301 (ред. от 30.03.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162175/ (дата обращения: 30.07.2017).

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 303 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=162188&from=215291-0&rnd=0.1538028007497465�> (дата обращения: 23.07.2017).

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 312 (ред. от 31.03.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162180/ (дата обращения: 22.07.2017).

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2015 № 320 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_177760/ (дата обращения: 26.07.2017).

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.05.2015 № 481 (ред. от 31.01.2017) «О федеральной целевой программе «Русский язык» на 2016–2020 годы» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179792/ (дата обращения: 24.07.2017).

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/ (дата обращения: 27.07.2017).

12. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12.07.1979 № 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» // КонсультантПлюс

- [Справочная правовая система]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=2832#0> (дата обращения: 26.07.2017).
13. Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 (ред. от 15.03.2017) «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205801/ (дата обращения: 30.07.2017).
14. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ (с изм. от 09.07.1999) «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (утратил силу) // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7264/ (дата обращения: 30.07.2017).
15. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 24.07.2017).
16. Федеральный закон от 19.12.2016 № 415-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209150/ (дата обращения: 30.07.2017).
17. *Бабинцев В.П.* Субкультура бюрократии: приговор модернизации России? // *Власть*. 2013. № 1. С. 21–25.
18. *Беленчук А.А., Бусарова А.В., Лавров А.М.* Переход к программному бюджету: опыт Франции и российская практика // *Финансы*. 2012. № 7. С. 15–20.
19. *Бреусова А.Г.* Оценка эффективности государственных программ // *Вестник ОмГУ*. Серия: Экономика. 2015. № 2. С. 128–136.
20. *Зайцев В.Е.* Организационные и методологические проблемы государственных программ // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2016. № 57. С. 115–135. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/57_2016zaitsev.htm (дата обращения: 26.11.2017).
21. Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам (стенограмма). 13.07.2016 // *Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы* [Официальный сайт]. URL: http://strategy2030.midural.ru/sites/default/files/files/stenogramma_zasedaniya_soveta_13_07.2016.pdf (дата обращения: 21.07.2017).

22. *Звездин З.К.* От плана ГОЭЛРО к плану первой пятилетки: Становление социалистического планирования в СССР. М.: Наука, 1979.
23. 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: 29.07.2017).
24. *Крючкова Е.* Госпрограммы подвели под указы // Коммерсантъ. 04.08.2017. № 141. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3374231> (дата обращения: 26.11.2017).
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: 26.11.2017).
26. Методические указания к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР. М.: Экономика, 1969.
27. *Нетреба П.* Путин готовит нацпроекты к выборам // Газета.ru. 13.09.2016. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2016/09/13/10191071.shtml> (дата обращения: 28.07.2017).
28. *Петров М.Н., Голдаков Р.Н.* Целевые комплексные программы в СССР и в РФ // Экономические отношения. 2011. № 1. С. 31–38.
29. *Полтерович В.М.* Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.
30. Проблемы современного государственного управления в России: материалы научного семинара. Вып. 4 (25). Проблема оценки качества государственного управления / Коллектив авторов. М.: Научный эксперт, 2009.
31. *Удовенко А.Н.* Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы // Бюджет. 2012. № 6. С. 32–35.
32. *Хабаев С.Г.* ДРОНДы. Опыт применения // Бюджет. 2010. № 6. С. 72–75.
33. *Хамраев В., Крючкова Е., Нагорных И.* Владимир Путин ставит на приоритетные проекты // Коммерсантъ. 30.06.2016. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3025992> (дата обращения: 30.07.2017).
34. *Черняга Р.Ю.* Программно-целевое планирование как инструмент реализации государственной экономической политики // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2013. № 12. С. 7–11.
35. *Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А.* Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политике России // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2014. № 11. С. 31–38.

36. Эльтекова З.А., Ладный А.О., Шаранов В.А. ДРОНД в управлении сферой науки и инноваций: итоги четырехлетнего опыта формирования ДРОНД // Наука. Инновации. Образование. 2009. № 8. С. 276–285.
37. Park N., Jang J.J. Performance Budgeting in Korea: Overview and Assessment // OECD Journal on Budgeting. 2015. Vol. 14. Issue 3. P. 1–16.
URL: <https://econpapers.repec.org/article/oecgovkaa/5jrtl4wnm1r5.htm> (accessed: 26.11.2017).
38. Park N., Choi J.-Y. Making Performance Budgeting Reform Work: A Case Study of Korea / The World Bank Policy Research Working Paper No 6353. February 2013.
URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13164/wps6353.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed: 26.11.2017).

Zaitsev V.E.

Contemporary Development of the Program-target Management in Russia

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

E-mail: zaitsev.ve@gmail.com

Annotation

The article considers evolution of the performance-based budgeting system in Russia and identifies the key problems of its current stage of development, which have also been present throughout its history. Drawing a comparison between the Russian experience of the 1990s and the previous practice, the author reveals the existence of common negative features, which include the conceptual uncertainty and different directions of the program-target instruments, the lack of inter-department coordination and the absence of well-developed evaluation and monitoring mechanisms. By analyzing the current practice of the Russian state programs' development and implementation, the author comes to the conclusion that the mentioned problems remain relevant. At the end of the article, a list of measures aimed at overcoming the current situation is presented.

Keywords

State program, priority project, program-target management, federal targeted program, ДРОНД, PBB, program budgeting, federal project office.