

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2304-022X-2025-15-1-48-61

УДК 338.025(045)

JEL H11

Программно-целевое управление в системе публичной власти: особенности и перспективы

Н.С. Сергиенко

Финансовый университет, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Целью исследования, результаты которого представлены в настоящей статье, стал анализ основных принципов и механизмов программно-целевого управления (ПЦУ), формирующих современную практику государственного администрирования в Российской Федерации. Автор акцентирует внимание на том, что важным ключевым преимуществом программно-целевого метода выступает тесная увязка планируемых мероприятий с финансовыми ресурсами; при этом на каждом этапе обеспечивается адресность, приоритетность и эффективность затрат. В ходе работы рассмотрены ключевые особенности применения ПЦУ: от нормативно-правовой регламентации и согласования бюджета до внедрения проектного подхода и межведомственного взаимодействия. В статье подробно освещены типичные проблемы, связанные с формальным планированием, недостаточной координацией между уровнями власти и затрудненным мониторингом результатов; сделан вывод о том, что совокупность принципов ПЦУ обеспечивает его целостность, прозрачность и результативность, позволяя органам публичной власти достигать поставленных социально-экономических целей и оперативно реагировать на новые вызовы. Важное место в процессе исследования было уделено перспективам совершенствования, которые включают усиление цифровизации, прозрачности и ответственности за достигнутые показатели. По **итогах работы** предложен комплекс мер по повышению эффективности программно-целевого управления, предполагающий обновленные стандарты планирования, формирование единой цифровой платформы и более активное вовлечение экспертного сообщества. Это может служить ориентиром для модернизации государственных программ и успешной реализации долгосрочных национальных приоритетов.

Ключевые слова: бюджет; государственное управление; программно-целевой подход; результаты; целевая программа; эффективность; расходы бюджета; мониторинг; национальный проект; результативность; ресурсы

Для цитирования: Сергиенко Н.С. Программно-целевое управление в системе публичной власти: особенности и перспективы. *Управленческие науки = Management Sciences*. 2025;15(1):48-61. DOI: 10.26794/2304-022X-2025-15-1-48-61

ORIGINAL PAPER

Program-Targeted Management in the Public Administration System: Features and Prospects

N.S. Sergienko

Financial University, Moscow, Russia

ABSTRACT

The **objective** of this study, the results of which are presented in this article, is to analyze the fundamental principles and mechanisms of program-targeted management (PTM) that shape modern public administration practices in the Russian Federation. The author highlights that a key advantage of the program-targeted approach is the close alignment of planned activities with financial resources, ensuring targeted, prioritized, and efficient expenditures at every stage. The study examines the key features of PTM implementation, ranging from regulatory and legal frameworks and budget coordination to the introduction of a project-based approach and interdepartmental cooperation. The article provides

© Сергиенко Н.С., 2025

a detailed discussion of common issues, including formalistic planning, insufficient coordination between levels of government, and challenges in monitoring results. The author concludes that the combination of PTM principles ensures its coherence, transparency, and effectiveness, enabling public authorities to achieve their socio-economic objectives and respond promptly to emerging challenges. A significant part of the research focuses on prospects for improvement, which include enhancing digitalization, transparency, and accountability for achieved outcomes. As a **result of the study**, a set of measures is proposed to improve PTM efficiency, including updated planning standards, the development of a unified digital platform, and greater involvement of expert communities. These measures can serve as a guideline for modernizing state programs and successfully implementing long-term national priorities.

Keywords: budget; public administration; program-targeted approach; results; target program; efficiency; budget expenditures; monitoring; national project; effectiveness; resources

For citation: Sergienko N.S. Program-targeted management in the public administration system: Features and prospects. *Upravlencheskie nauki = Management Sciences*. 2025;15(1):48-61. DOI: 10.26794/2304-022X-2025-15-1-48-61

ВВЕДЕНИЕ

Программно-целевое управление (ПЦУ) в России постепенно стало одним из ключевых инструментов государственного управления. Его роль на современном этапе заключается в стратегической ориентации. Посредством ПЦУ приоритеты, закрепленные в Стратегии национальной безопасности¹, указах Президента России, федеральных законах и других документах, включаются в государственные программы и национальные проекты и становятся «дорожной картой» реализации долгосрочных целей развития, обеспечивая более четкую стратегическую фокусировку. При этом ключевым преимуществом ПЦУ является тесная увязка планируемых мероприятий с бюджетным финансированием, что позволяет распределять ресурсы адресно, исходя из приоритетов и целевых индикаторов, а также отслеживать эффективность затрат на каждом этапе. Двадцатилетний опыт внедрения в России бюджетирования, ориентированного на результат (что осуществляется посредством ПЦУ), предполагает определение измеримых целей и показателей, которые должны быть достигнуты в рамках соответствующих программ и проектов. Последние обычно находятся в сфере компетенций нескольких ведомств и уровней власти, что способствует повышению ответственности и руководителей, и исполнителей.

В настоящее время программно-целевой подход выступает инструментом координации и межведомственного взаимодействия, поэтому объединение усилий и ресурсов должно стать основой синергетического эффекта.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 40 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046> (дата обращения: 20.01.2025).

ЛИТЕРАТУРНЫЙ ОБЗОР

Обосновать предпосылки целеполагания и бюджетирования, ставшие в современной России ключевыми элементами ПЦУ, позволяют основы формирования программно-целевого планирования [1–4]. Особенности отечественной нормативно-правовой базы программно-целевого управления рассмотрены в контексте стратегического госуправления в работах [4, 5]. Вопросы практической реализации ПЦУ и национальных проектов (их особенности и влияние на социально-экономическое развитие нашей страны), а также методы повышения эффективности программ и проектов активно анализируются российскими учеными [6–10]. В отдельных исследованиях внимание сфокусировано на методах оценки социальной отдачи государственных программ, оптимизации финансового управления с целью ее повышения [11–14]. Мировой опыт управления и бюджетирования с ориентацией на результаты выступает основой для развития ПЦУ в различных государствах, включая Россию [15–20]. Исследования влияния цифровой экономики на трансформацию государственного управления, а также роли больших данных и цифровых технологий доказывают наличие примеров успешной интеграции в ПЦУ новейших технологических разработок [21]. Таким образом, продолжающиеся научные изыскания и внедрение инновационных подходов являются ключевыми факторами дальнейшего развития и повышения результативности программно-целевого управления.

ЭТАПЫ И ПРИНЦИПЫ ПЦУ

На современном этапе ПЦУ в России регулируется комплексом нормативных и законодательных актов — от Конституции Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ), федеральных законов и указов Прези-

дента до методических рекомендаций различных ведомств, которые совместно обеспечивают структуру, процессы и механизмы, необходимые для эффективного планирования, реализации и контроля государственных программ. На основе этих документов можно обобщить основные принципы программно-целевого управления (табл. 1).

Рассмотрим основные этапы внедрения и применения программно-целевого управления (с начала 2000-х гг. до 2025 г.), отражающие политические, экономические и социальные изменения в нашей стране.

За указанный период ПЦУ в России стало одним из ключевых инструментов государственного управления, с необходимостью реформирования которого страна столкнулась в начале нынешнего века.

Это требовалось для повышения эффективности расходования бюджетных средств и улучшения качества государственных услуг. В 2000-е гг. началось формирование концепции программно-целевого управления — ее создатели вдохновлялись зарубежным опытом и лучшими мировыми практиками. Условно точкой отсчета можно назвать 2001 г., когда данная концепция была применена на федеральном уровне как способ повышения прозрачности и ответственности в государственном управлении. Однако принятие первых законодательных актов, регулирующих принципы и механизмы ПЦУ (включая указания Президента и постановления Правительства) состоялось в 2003–2004 гг.

С 2005 до начала 2010 г. происходила активная разработка и принятие нормативных документов, определяющих структуру, процессы и инструменты ПЦУ. Законодательной основой явились введенные в 2004 г. нормы БК РФ, закрепляющие основы бюджетного процесса и его связь с программно-целевым управлением. А с принятием Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² были формализованы базовые принципы ПЦУ и механизмы планирования и реализации государственных программ.

Первые национальные проекты, касающиеся таких сфер, как здравоохранение, образование, инфраструктура и др., в 2006–2010 гг. стали основой

для практического применения ПЦУ на федеральном и региональном уровнях.

Расширение стратегических целей государства обусловило в 2010–2015 гг. активное использование ПЦУ и совершенствование его инструментов на прочном методологическом уровне. Запуск серии национальных проектов, которые включали в себя десятки программ, финансируемых из федерального бюджета и направленных на решение приоритетных задач, а также усиление роли региональных программно-целевых проектов способствовали более тесной интеграции федеральных и местных инициатив.

Внедрение цифровых технологий и повышение прозрачности (2016–2020 гг.) позволили подготовить основу как для улучшения контроля и отчетности, так и для оценки эффективности программно-целевых проектов на базе созданной Единой цифровой платформы (ЕЦП) мониторинга реализации государственных программ. ЕЦП обеспечивала доступность данных и прозрачность процессов. Введение электронных отчетов и онлайн-систем для отслеживания прогресса выполнения программ содействовало повышению уровня подотчетности государственных органов и усилению роли независимого аудита, а также общественного контроля за реализацией программно-целевых проектов.

Совершенствование механизмов ПЦУ и его адаптация к новым вызовам (2021–2025 гг.) стали фактором смещения акцента на оптимизацию процессов и повышение гибкости и адаптивности к внешним и внутренним изменениям. Это облегчило введение механизмов «ответственности за результат» с персональным закреплением руководителей за конкретными программами и проектами. Поэтому на данном этапе существует потребность в активном развитии межведомственной координации, улучшении качества данных для мониторинга и оценки, а также дальнейшей цифровизации процессов ПЦУ. Особое внимание требуется уделять не только устойчивости программ, но и их способности быстро реагировать на изменения и интеграции инновационных технологий.

ОСОБЕННОСТИ ПЦУ

Российский опыт применения программно-целевого управления в последнее двадцатилетие позволяет выявить и обобщить его особенности.

Во-первых, эта сложная многоуровневая система, обуславливающая связь целеполагания на

² Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/?ysclid=m7diu4tzg5460757793 (дата обращения: 20.01.2025).

Таблица 1 / Table 1

Основные принципы программно-целевого управления / Basic principles of program-oriented management

№ п/п N/a	Принцип/ Principle	Содержание / Content
1.	Единство нормативно-методологической базы	Использование унифицированных стандартов, методик и регламентов при разработке, реализации и оценке государственных программ; обеспечение сопоставимости данных и целей на разных уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) управления
2.	Четкое целеполагание и ориентация на результат	Формулирование конкретных и измеримых целей для достижения в определенные сроки с фокусом на получении конечных результатов и оценке эффекта, а не только на процессе выполнения
3.	Системность и комплексность	Рассмотрение проблем и целей в широком контексте с учетом взаимосвязей между различными направлениями и уровнями; стремление к комплексному учету всех факторов (экономических, социальных, технологических и т.д.) при планировании
4.	Привязка к ресурсному обеспечению	Увязка целей программ с конкретными источниками финансирования, определенными в рамках бюджетного цикла, и обеспечение баланса между стратегическими приоритетами, доступными ресурсами и предполагаемым социально-экономическим эффектом
5.	Прозрачность и подотчетность	Открытая отчетность касательно использования бюджетных средств и достигнутых результатов при обязательном контроле со стороны надзорных органов (Счетная палата, Федеральное казначейство) и общественности
6.	Межведомственная координация	Налаживание взаимодействия между различными ведомствами, министерствами, региональными и муниципальными органами власти с исключением дублирования функций и ресурсов
7.	Гибкость и адаптивность	Возможность своевременной корректировки цели и механизмов реализации программ при изменении внешних условий (экономических, политических, социальных) в сочетании с механизмами проектного управления для быстрого реагирования на возникающие вызовы
8.	Непрерывный мониторинг и оценка эффективности	Систематическое отслеживание промежуточных и конечных результатов по установленным показателям и анализу причин отклонений от плана и внесение необходимых корректировок для повышения эффективности деятельности

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

всех уровнях публичного управления. Государственные, а также федеральные целевые программы, национальные проекты и ведомственные планы реализуются на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, дополняя друг друга. Однако межуровневое взаимодействие в ряде случаев остается фрагментированным.

Во-вторых, формальная регламентация (и, как следствие, формирование жестких рамок) и боль-

шой объем нормативных документов становятся ограничением из-за невозможности гибкого подхода к реализации программ — в частности, по причине усложнения процедуры внесения изменений и корректировок. Задачи ПЦУ тесно увязаны с бюджетированием: финансирование проектов устанавливается в пределах бюджетного цикла. Декларируется переход к результат-ориентированному подходу: каждая программа

должна иметь четко прописанные цели и целевые показатели.

В-третьих, ощутимое влияние на развитие социально-экономического развития страны оказывают национальные проекты (в русле приоритетных направлений государственной политики), которые рассматриваются как «локомотивы» развития и охватывают стратегически важные сферы (здравоохранение, образование, инфраструктура и пр.). Особое внимание уделяется созданию вертикали ответственности за выполнение национальных проектов и вовлечение высшего руководства страны.

В-четвертых, симбиоз проектного и программно-целевого подходов позволяют увеличить число задач, решаемых в системе публичного управления. Так, проектные офисы и методика проектного менеджмента (в том числе с опорой на цифровые инструменты) применяются в госуправлении все чаще. Их цель — повысить гибкость и скорость реализации задач при сохранении прозрачности и контролируемости всех процессов.

Наконец, усовершенствование информационных систем способствует лучшему отслеживанию хода проектов и государственных программ в режиме реального времени. Создание единой цифровой платформы, консолидирующей данные по всем уровням, в перспективе обеспечивает ориентацию на межведомственную кооперацию. Для достижения крупных результатов важно взаимодействие разных ведомств, министерств и региональных органов власти. Отдельные государственные программы предусматривают комплексное решение «сквозных» задач (цифровая трансформация, экология и др.) при продолжающемся внедрении механизма «ответственности за результат» и одновременном сохранении элементов «традиционной» бюрократии.

Поэтому вектором развития ПЦУ должно стать достижение баланса между гибкостью и устойчивостью: с одной стороны, необходимо быстро реагировать на изменения (экономические, социальные, технологические), а с другой — важна стабильность программных целей и предсказуемость бюджетных обязательств.

Таким образом, нынешняя российская модель программно-целевого управления представляет собой сочетание довольно сложной организационной структуры, жесткой нормативной базы и стремления к результат-ориентированности. При этом со-

храняются вызовы, связанные с межведомственной координацией, необходимостью своевременного внесения корректировок и развитием эффективной системы мониторинга. Однако тенденции к цифровизации, усилению проектных методов и вовлечению независимых экспертов создают предпосылки для дальнейшего совершенствования ПЦУ в России.

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПЦУ

Последними тенденциями развития ПЦУ стало внедрение современных принципов и технологий управления, например, проектного. С развитием последнего, а также цифровых инструментов мониторинга роль ПЦУ выходит на новый уровень: из формального планирования оно превращается в динамическое и прозрачное управление. Цифровизация процессов (создание единой платформы для мониторинга, использование больших данных, онлайн-отчетность) упрощает контроль за исполнением и повышает качество аналитики. Кроме того, развитие программно-целевого подхода происходит за счет повышения общественной и экспертной вовлеченности. ПЦУ все чаще предполагает участие общественности в обсуждении его целей, индикаторов и итоговых результатов, а также привлечение независимых экспертов для оценки качества планирования и реализации проектов. Такая открытость укрепляет доверие к государственным институтам и способствует формированию обратной связи при корректировке программ.

Важно отметить значение программно-целевого подхода в формировании механизма адаптации к новым вызовам в системе публичного управления. На современном этапе, когда внешние факторы (экономические, технологические, геополитические) становятся все более изменчивыми, ПЦУ позволяет гибко пересматривать цели и приоритеты государства, которое (при условии эффективно выстроенной системы мониторинга и корректировок) может оперативно направлять ресурсы на новые или более уязвимые направления.

Вышесказанное подтверждает тезис о том, что роль ПЦУ в российской системе госуправления продолжает возрастать — оно превращается в центральный элемент планирования и реализации стратегических приоритетов. Вместе с тем для повышения эффективности необходимо сохранять баланс между формальными регламентами

и способностью государственной системы быстро реагировать на актуальные вызовы, а также усиливать прозрачность, координацию и ответственность всех участников государственных программ.

В то же время следует выделить институциональные особенности российской модели программно-целевого управления, обусловленные федеративными отношениями. Как сказано выше, для достижения общих социально-экономических целей ПЦУ предполагает взаимодействие различных уровней государственной власти — федерального, регионального и муниципального. Однако в качестве одной из существенных проблем следует рассматривать разобщенность показателей целевых программ, реализуемых на этих уровнях. Это препятствует как эффективному планированию и осуществлению программ, так и мониторингу этих процессов, и снижает общую результативность.

Такой подход, при котором каждый уровень власти разрабатывает и использует исключительно собственные показатели, приводит, во-первых, к несогласованности целей и задач: программы федерального уровня чаще не находят продолжения (частично или полностью) в региональных и муниципальных, что затрудняет достижение общенациональных целей.

Во-вторых, при применении разных методик измерения эффективности одинаковых по направлению проектов одни и те же результаты могут оцениваться по-своему на каждом уровне власти, затрудняя сравнительный анализ и обобщение полученных данных.

В-третьих, из-за разрозненности систем показателей практически отсутствует обмен информацией между уровнями принятия управленческих решений. Это снижает прозрачность и подотчетность процессов управления, порождает сложности с координацией ресурсов (поскольку несовпадение параметров и критериев приводит к разнице в приоритетах при распределении ресурсов, что может вызывать конкуренцию за бюджетные средства и неэффективное их использование). Представляется, что причиной разобщенности показателей является отсутствие единого стандарта и, как следствие, использование разных подходов к оценке эффективности программ.

В-четвертых, нельзя не отметить роль рекомендательного характера указаний и положений ПЦУ на разных уровнях, который зависит от местных условий и приоритетов.

Разрозненность показателей усложняет оценку общей эффективности проектов и иногда приводит к ее занижению, что препятствует принятию обоснованных управленческих решений.

В-пятых, внедрение и поддержание унифицированных систем показателей затруднено из-за недостаточной квалификации специалистов и ограниченных технических возможностей, существующих на региональных и муниципальных уровнях. Отсутствие критериев затрудняет и мониторинг прогресса, и выявление проблемных областей, а также выступает причиной задержек и отклонения от планов реализации проектов, снижает уровень прозрачности процессов управления и усложняют контроль со стороны общественности и надзорных органов.

С учетом вышеизложенного важно подчеркнуть, что ключевой-проблемой ПЦУ представляется неоптимальное распределение ресурсов, в частности, неравномерное распределение бюджетных средств, создающее дисбаланс в развитии различных регионов и муниципалитетов. Так, федеральный уровень часто сосредоточен на стратегических и масштабных проектах, связанных с обороной, здравоохранением и образованием. Региональные власти ориентируются на специфические потребности своих территорий, включая развитие местной инфраструктуры, поддержку сельского хозяйства, промышленности или туризма. В ведении муниципальных властей находится решение конкретных городских или сельских задач, таких как жилищное строительство, коммунальные услуги, местное здравоохранение и образование. Разрозненные показатели затрудняют создание общих стратегий и координацию действий между уровнями власти, которые функционируют независимо друг от друга. В результате возникает конкуренция за бюджетные средства и ресурсы, неравномерное распределение которых подрывает стабильность и эффективность государственного управления и влечет за собой расширение экономического дисбаланса. Более развитые регионы получают больше ресурсов для дальнейшего роста, тогда как остальные находятся в застое или даже ухудшают свое экономическое положение. Приток инвестиций в крупные города и территории с современной инфраструктурой усиливает централизацию экономической активности, снижая потенциал малых и средних регионов.

Различия в финансировании ведут к разнице как в уровне предоставления социальных услуг, так

и в образовании и здравоохранении, способствуя увеличению социального неравенства между жителями различных территорий и, как следствие, миграции населения в более развитые регионы. Это усугубляет демографические проблемы в районах с небольшими объемами финансирования. Такие вопросы требуют пристального внимания и учета в рамках достижения национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» и «Основами государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации», утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 в условиях принятия «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г.»³.

Таким образом, неоптимальное распределение ресурсов вследствие разобщенности приоритетов и показателей целевых программ на трех уровнях публичной власти России представляет серьезную проблему для программно-целевого управления в плане его эффективности. Только комплексный подход позволит обеспечить равномерное и справедливое выделение бюджетных средств, способствуя устойчивому и сбалансированному развитию всех регионов и муниципалитетов страны.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Посредством анализа практического применения программно-целевого подхода в системе публичного управления можно сформулировать следующий обобщенный перечень ключевых проблем и недостатков, характерных для российской практики ПЦУ.

1. Неоднозначность целеполагания и показателей результативности.

³ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542>; Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47244>; Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г.». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_495567/?ysclid=m669hpy6fh485020258 (дата обращения: 20.01.2025).

Цели большинства программ зачастую сформулированы слишком расплывчато и не содержат четких измеримых показателей. При этом уровень детализации последних не позволяет адекватно оценивать как прогресс проектов, так и эффективность расходования бюджетных средств.

2. Слабая увязка стратегических и отраслевых целей. Так, программы федерального, регионального и отраслевого уровней часто не синхронизированы между собой. Стратегические приоритеты и бюджетные лимиты могут противоречить друг другу, что приводит к «распылению» ресурсов.

3. Дублирование функций и несогласованность мер проявляется в том, что различные ведомства и органы управления могут запускать сходные проекты или мероприятия, не согласуя это между собой. Отсутствие единого подхода к планированию и мониторингу обуславливает параллельные или противоречивые действия.

4. Формальное планирование и недостаточная реалистичность планов. Программы и государственные задания нередко составляются формально, без учета реальных сроков, рисков и возможностей. Планы становятся чересчур оптимистичными с точки зрения периодов их реализации, объемов затрат или предполагаемых результатов.

5. Недостаточная прозрачность и отчетность. Механизмы контроля и публичной отчетности о ходе выполнения программ развиты слабо. Ограниченная открытость данных не позволяет широкой аудитории объективно оценивать результаты.

6. Недостаточно развитая система мониторинга и оценки. Эффективные механизмы измерения результатов (как промежуточных, так и конечных) зачастую отсутствуют. Разрыв между плановыми и фактически достигнутыми показателями не анализируется должным образом, что мешает своевременному внесению корректировок.

7. Дефицит межведомственного взаимодействия. При многочисленных предложениях до сих пор отсутствует единая цифровая платформа и стандартизированные процедуры обмена данными между ведомствами — каждое из них выстраивает свою систему показателей и критериев, что ведет к фрагментации информационной базы.

8. Проблемы с кадровым потенциалом и компетенциями работников продолжают снижать качество целевых программ. Специалисты, способные эффективно применять принципы целевого управления и методы оценки, нередко перегружены

дополнительной бюрократической работой. При этом недостаточность обучения и мотивации кадров ведет к формальному подходу к выполнению программ.

8. Отсутствие адаптивности и гибкости снижает ценность ПЦУ. Изменения в законодательстве или экономических условиях редко оперативно сказываются на реализации проектов. Сложные процедуры согласования корректировок затягивают сроки принятия решений и негативно влияют итоговую эффективность.

9. Недостаточная финансовая дисциплина и контроль за результатами снижают качество и успешность программ. При их выполнении имеет место несоблюдение выделенных лимитов, перенос расходов на последующие периоды. Кроме того, финансовые отчеты не всегда позволяют четко связать затраты и достигнутые результаты, что значительно затрудняет реальную оценку эффективности проектов на выходе.

10. Низкая вовлеченность специалистов и стейкхолдеров на определенных этапах — так, при формировании и корректировке программ недоста-

точно учитывается мнение независимых экспертов, бизнеса, гражданского общества. В итоге решения принимаются в ведомственной среде, что может привести к так называемому «узкому взгляду» на задачи и результаты.

В целом проблемы программно-целевого управления в России во многом связаны с системными факторами управления и вызваны недостаточно развитыми механизмами координации, контроля и оценки эффективности проектов. Формальная постановка целей, слабая согласованность программ разных уровней, нехватка современных инструментов мониторинга, а также квалифицированных кадров существенно снижают результативность.

Для повышения эффективности представляются необходимыми такие меры, как совершенствование нормативной правовой базы, усиление межведомственного взаимодействия, внедрение прозрачных методик оценки и мониторинга, а также повышение уровня компетенций госслужащих по вопросам управления государственными программами. При этом в условиях построения единой публичной

Таблица 2 / Table 2

**Структура Стандарта программно-целевого управления для государственных программ
/ Structure of the Standard of program-target management for state programs**

№ п/п /N/a	Раздел / Chapter	Содержание / Content
1.	Общие положения	
1.1.	Цель и назначение	Определение единого подхода к программно-целевому управлению государственными программами
1.2.	Область применения управления	Уровень власти: федеральный, региональный и муниципальный
1.3.	Нормативно-правовая база	Перечень законодательных и нормативных актов, регламентирующих ПЦУ
1.4.	Основные принципы ПЦУ	Результативность, прозрачность, учет рисков, целевая ориентация, комплексность, унификация методологий
2.	Структура и элементы программно-целевого управления	
2.1.	Компоненты государственной программы	Цель программы. Задачи программы. Целевые индикаторы и показатели. Ожидаемые результаты. Основные мероприятия. Источники и объем финансирования. Исполнители программы

Продолжение таблицы 2 / Table 2 (continued)

№ п/п /N/a	Раздел / Chapter	Содержание / Content
2.2.	Классификация государственных программ	Отраслевые (по направлениям политики). Межотраслевые (перекрестные программы). Территориальные (региональные и местные). Комплексные (долгосрочные стратегии)
2.3.	Жизненный цикл государственной программы	Инициирование (разработка концепции). Планирование (проектирование и бюджетирование). Реализация (выполнение мероприятий). Мониторинг и контроль (оценка результативности). Корректировка (изменение параметров при необходимости). Завершение (оценка эффективности, подведение итогов)
3.	Планирование и бюджетирование	
3.1.	Методы и инструменты планирования	Целевое планирование. Программно-стратегическое планирование. Индикативное планирование
3.2.	Источники финансового обеспечения программ	Программный бюджет (результативное бюджетирование). Механизмы софинансирования. Государственно-частное партнерство
3.3.	Ресурсное обеспечение программ	Материально-технические ресурсы. Человеческие ресурсы. Информационные ресурсы
4.	Реализация программ	
4.1.	Механизмы управления реализацией	Проектное управление. Управление рисками. Взаимодействие исполнителей
4.2.	Государственный контроль и аудит	Внутренний контроль. Внешний аудит (счетные палаты, независимые эксперты). Оценка качества выполнения мероприятий
4.3.	Корректировка программ	Условия внесения изменений. Процедура пересмотра целевых индикаторов и бюджетов. Перенос сроков и перераспределение ресурсов
5.	Мониторинг, оценка и отчетность	
5.1.	Система мониторинга программ	Текущий мониторинг (ежеквартальный, годовой). Оценка промежуточных результатов. Контроль отклонений
5.2.	Ключевые показатели эффективности (KPI)	Индикаторы результативности. Социально-экономические эффекты. Коэффициенты окупаемости инвестиций
5.3.	Инструменты отчетности	Цифровые платформы мониторинга. Регламент представления отчетности. Автоматизированные системы контроля

Окончание таблицы 2 / Table 2 (continued)

№ п/п /N/a	Раздел / Chapter	Содержание / Content
6.	Информационные технологии и цифровизация ПЦУ	
6.1.	Цифровые платформы управления программами	Государственные информационные системы. Автоматизированные системы бюджетирования. Электронные реестры программ
6.2.	Инструменты анализа больших данных	AI-аналитика и предиктивное моделирование. Геоинформационные системы. Инструменты бизнес-аналитики (BI-системы)
6.3.	Обеспечение информационной безопасности	Защита персональных данных. Кибербезопасность в цифровых платформах. Сетевые технологии для безопасного взаимодействия
7.	Управление рисками	
7.1.	Идентификация рисков	Политические и экономические риски. Финансовые риски. Социальные риски. Экологические риски
7.2.	Методы управления рисками	Страхование рисков. Создание антикризисных резервов. Альтернативные сценарии реализации
7.3.	Мониторинг и реагирование на риски	Регулярный аудит. Прогнозирование возможных угроз. Механизмы быстрого реагирования
8.	Международный опыт и лучшие практики	
8.1.	Международные модели программно-целевого управления	Примеры эффективных государственных программ разных стран, сравнительный анализ подходов, в частности, руководство по проектному менеджменту ISO 21500
8.2.	Гармонизация с международными стандартами	
9.	Заключительные положения	
9.1.	Адаптация и развитие ПЦУ	Гибкость подходов. Внедрение инноваций. Оценка долгосрочного воздействия
9.2.	Ответственность участников	Полномочия органов власти. Роли ответственных исполнителей
9.3.	Порядок пересмотра и актуализации Стандарта	Регламент пересмотра. Периодичность обновления. Взаимодействие с органами власти

Источник / Source: составлено автором / compiled by the author.

власти требуется разработка общего Стандарта программно-целевого управления, обеспечивающего унифицированные механизмы планирования, реализации и мониторинга государственных программ на всех уровнях управления (табл. 2). Такой документ должен включать четкие методологические подходы к формулированию целей и задач, установлению показателей эффективности программ, а также к распределению ресурсов и разграничению ответственности между различными ведомствами и органами власти. Подобная унификация позволит добиться согласованности действий всех участников процесса, что снизит вероятность дублирования функций и повысит координацию между федеральными, региональными и муниципальными уровнями. Внедрение стандартов мониторинга и оценки обеспечит прозрачность и подотчетность в использовании бюджетных средств, даст возможность своевременно выявлять отклонения от планов и вносить необходимые коррективы.

Создание единой информационной системы для программно-целевого управления станет основой для сбора, хранения и анализа данных, что значительно улучшит качество принимаемых управленческих решений. Такая структура должна обеспечивать доступность необходимых сведений для всех заинтересованных сторон (включая общественность и независимых экспертов), что повысит доверие к государственным программам и усилит общественный контроль.

Важным фактором успешной реализации Стандарта является разработка общих шаблонов обучения и повышения квалификации кадров в сфере ПЦУ. Специалисты, обладающие необходимыми знаниями и навыками, смогут активно применять стандартизированные методы и инструменты, способствуя повышению общей эффективности государственного управления.

Тот факт, что этим документом предусматривается применение инновационных технологий — та-

ких как большие данные и искусственный интеллект, позволит автоматизировать рутинные процессы, улучшить прогнозирование и анализ результатов, а также повысить адаптивность программ к изменяющимся внешним условиям.

Представляется, что разработка и внедрение является важным шагом на пути к созданию эффективной, прозрачной и согласованной системы публичного управления. Это повлечет за собой не только повышение результативности государственных программ, но и укрепление доверия граждан к институтам власти, обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны.

ВЫВОДЫ

За последние 20 лет ПЦУ в России, пройдя ряд этапов, сформировалось в виде зрелой системы государственного управления, интегрированной с цифровыми технологиями и ориентированной на результат. Однако, несмотря на достигнутые успехи, существуют еще не реализованные вызовы, в частности, необходимость улучшения межведомственной координации, повышения квалификации кадров и обеспечения большей гибкости программ для адаптации к быстро меняющимся условиям.

Продолжающееся совершенствование ПЦУ является важным фактором повышения эффективности государственного управления и достижения стратегических целей Российской Федерации. При этом роль ПЦУ в российской системе госуправления продолжает укрепляться, превращаясь в центральный элемент планирования и реализации стратегических приоритетов. Таким образом, необходимо сохранять баланс между формальными регламентами и способностью государственной системы быстро реагировать на актуальные вызовы, а также усиливать прозрачность, координацию и ответственность всех участников государственных программ.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Екатериновская М. А. Управление развитием: программно-целевой подход. М.: Прометей; 2020. 286 с.
2. Тамбовцев В., Шаститко А. Работоспособность бюджетирования государственных расходов, ориентированного на результат. *Экономическая политика*. 2006;(3):129–147.
3. Veselovsky M. Ya., Izmailova M. A., Balyinin I. V., Sergienko N. S. Condition and prospects of innovation-driven, scientific and technological development of the regional industry in Russia. *Amazonia Investiga*. 2019;8(20):251–262.

4. Макарова С. Н. Целевые бюджетные программы: теория и практика. Красноярск: СФУ; 2015. 188 с.
5. Щукина Т. В. Правовое регулирование программно-целевого подхода в системе государственного управления в условиях стратегического развития Российской Федерации. *Вопросы экономики и права*. 2018;(124):7–11. DOI: 10.14451/2.124.7
6. Балынин И. В. Как исправить ключевые ошибки подготовки и реализации национальных проектов в Российской Федерации? *Аудиторские ведомости*. 2020;(1):117–119.
7. Балынин И. В. Национальные проекты в Российской Федерации: 12 ключевых ошибок и авторские рекомендации по их исправлению. *Экономика и предпринимательство*. 2019;(12):296–299.
8. Майданевич Ю. П., Ротанов Г. Н. Условия и предпосылки реализации национальных проектов: теоретический аспект. *Экономика и предпринимательство*. 2020;(7):37–43. DOI: 10.34925/EIP.2020.120.7.004
9. Prokofiev S. E., Panina O. V., Eremin S. G., Galkin A. I., Komov V. J. Improving the efficiency of public authorities. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2019;10(6):1939–1944.
10. Ильин В. А. и др. Национальные проекты России: особенности, эффективность реализации. Вологда: ВолНИЦ РАН; 2024. 453 с. (Проблемы эффективности государственного управления).
11. Багратуни К. Ю. Проектный подход в системе программно-целевого управления государственными и муниципальными финансами. *Экономика и предпринимательство*. 2021;(5):550–554. DOI: 10.34925/EIP.2021.130.5.106
12. Заверюха Я. О., Заверюха А. С. Программно-целевой подход управления общественными финансами в России: особенности и характеристика. *Экономика: вчера, сегодня, завтра*. 2019;9(3–1):373–382. DOI: 10.34670/AR.2019.89.3.040
13. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. М.: Центр фискальной политики; 2015. 60 с.
14. Брызгалов Д. В., Цыганов А. А. Расширение принципов программно-целевого подхода в управлении системой ОМС. *Страховое дело*. 2020;(1):53–60.
15. Афанасьев Р. С., Богданов Л. Н. Структура и содержание документов программно-целевого планирования в странах ОЭСР: традиционные подходы и новые решения. *Вопросы устойчивого развития общества*. 2020;(7):159–171. DOI: 10.34755/IROK.2020.94.31.177
16. Kristensen J. K. Overview of results focused management and budgeting in OECD member countries. Paris: OECD; 2002.
17. Майданевич Ю. П., Сергиенко Н. С., Гнездова Ю. В. Государственная поддержка агропромышленного комплекса: опыт программно-целевого подхода в Австралии. *Управление*. 2024;12(3):14–25. DOI: 10.26425/2309-3633-2024-12-3-14-25
18. Кяримова А. Д. Программно-целевой подход инновационного развития: российский и зарубежный опыт. *Экономика и управление*. 2022;28(3):306–312. DOI: 10.35854/1998-1627-2022-3-306-312
19. Сергиенко Н. С. Программно-целевой подход в поддержке развития туризма: опыт зарубежных стран. *Вестник университета (Государственный университет управления)*. 2023;(10):135–143. DOI: 10.26425/1816-4277-2023-10-135-143
20. Halligan J. New public sector models: Reforms of Australia and New Zealand. In: Lane J.-E., ed. *Public sector reform: Rationale, trends and problems*. London: SAGE Publications Ltd; 1997:17–46.
21. Ekaterinovskaya M. A., Orusova O. V., Shvets I. Yu., Shvets Yu. Yu., Khaustova K. V. Transformation of public administration in the digital economy. In: Bogoviz A. V., ed. *Big Data in information society and digital economy*. Cham: Springer-Verlag; 2023:27–32. (Studies in Big Data. Vol 124). DOI: 10.1007/978-3-031-29489-1_4

REFERENCES

1. Ekaterinovskaya M. A. Development management: Program-targeted approach. Moscow: Prometei; 2020:286 p. (In Russ.).
2. Tambovtsev V., Shastitko A. The viability of results-based public expenditure budgeting. *Ekonomicheskaya politika = Economic Policy*. 2006;(3):129–147. (In Russ.).

3. Veselovsky M. Ya., Izmailova M. A., Balynin I. V., Sergienko N. S. Condition and prospects of innovation-driven, scientific and technological development of the regional industry in Russia. *Amazonia Investiga*. 2019;8(20):251–262.
4. Makarova S. N. Targeted budget programs: Theory and practice. Krasnoyarsk: Siberian Federal University; 2015. 188 p. (In Russ.).
5. Schukina T. V. Legal regulation of the software and target approach in the system of public administration under the strategic development of the Russian Federation. *Voprosy ekonomiki i prava = Economic and Law Issues*. 2018;(124):7–11. (In Russ.). DOI: 10.14451/2.124.7
6. Balynin I. V. How to fix key mistakes of preparation and implementation of national projects in the Russian Federation? *Auditorskije vedomosti = Audit Journal*. 2020;(1):117–119. (In Russ.).
7. Balynin I. V. National projects in the Russian Federation: 12 key errors and copyright recommendations for their correction. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*. 2019;(12):296–299. (In Russ.).
8. Maidanevych Yu. P., Rotanov G. N. Conditions and prerequisites for the implementation of national projects: Theoretical aspect. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*. 2020;(7):37–43. (In Russ.). DOI: 10.34925/EIP.2020.120.7.004
9. Prokofiev S. E., Panina O. V., Eremin S. G., Galkin A. I., Komov V. J. Improving the efficiency of public authorities. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2019;10(6):1939–1944.
10. Il'in V. A. et al. National projects of Russia: Features, implementation efficiency. Vologda: Vologda Scientific Center of the Russian Academy of Sciences; 2024. 453 p. (In Russ.).
11. Bagratuni K. Yu. Project-based approach in the system of program-targeted financial management of state public and municipal finances. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Journal of Economy and Entrepreneurship*. 2021;(5):550–554. (In Russ.). DOI: 10.34925/EIP.2021.130.5.106
12. Zaveryukha Ya. O., Zaveryukha A. S. The program-targeted approach to managing public finances in Russia: Features and characteristics. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra = Economics: Yesterday, Today and Tomorrow*. 2019;9(3–1):373–382. (In Russ.). DOI: 10.34670/AR.2019.89.3.040
13. Results-based budgeting: International experience and possibilities of application in Russia. Moscow: Center for Fiscal Policy; 2015. 60 p. (In Russ.).
14. Bryzgalov D. V., Tsyganov A. A. Expansion of the program-target approach to the management of the Compulsory Health Insurance System. *Strakhovoe delo = Insurance Business*. 2020;(1):53–60. (In Russ.).
15. Afanas'ev R. S., Bogdanov L. N. Structure and content of program-targeted planning documents in OECD countries: Traditional approaches and new solutions. *Voprosy ustoichivogo razvitiya obshchestva*. 2020;(7):159–171. (In Russ.). DOI: 10.34755/IROK.2020.94.31.177
16. Kristensen J. K. Overview of results focused management and budgeting in OECD member countries. Paris: OECD; 2002.
17. Maidanevych Yu. P., Sergienko N. S., Gnezdova Yu. V. Government support for the agro-industrial complex: The experience of a programme-oriented approach in Australia. *Upravlenie = Management (Russia)*. 2024;12(3):14–25. (In Russ.). DOI: 10.26425/2309-3633-2024-12-3-14-25
18. Kyarimova A. D. Program-target approach to innovative development: Russian and foreign experience. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*. 2022;28(3):306–312. (In Russ.). DOI: 10.35854/1998-1627-2022-3-306-312
19. Sergienko N. S. Program-target approach in support of tourism development: Experience of foreign countries. *Vestnik universiteta (Gosudarstvennyi universitet upravleniya)*. 2023;(10):135–143. (In Russ.). DOI: 10.26425/1816-4277-2023-10-135-143
20. Halligan J. New public sector models: Reforms of Australia and New Zealand. In: Lane J.-E., ed. *Public sector reform: Rationale, trends and problems*. London: SAGE Publications Ltd; 1997:17–46.
21. Ekaterinovskaya M. A., Orusova O. V., Shvets I. Yu., Shvets Yu. Yu., Khaustova K. V. Transformation of public administration in the digital economy. In: Bogoviz A. V., ed. *Big Data in information society and digital economy*. Cham: Springer-Verlag; 2023:27–32. (Studies in Big Data. Vol 124). DOI: 10.1007/978-3-031-29489-1_4

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR



Наталья Сергеевна Сергиенко — кандидат экономических наук, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление», Финансовый университет, Москва, Россия
Natalia S. Sergienko — Cand. Sci (Econ.), Assoc. Prof. of the Department of State and Municipal Management, Financial University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0001-9042-8454>
nssergienko@mail.ru

*Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.*

*Статья поступила в редакцию 21.01.2025; после рецензирования 04.02.2025; принята к публикации 20.02.2025.
Автор прочитала и одобрила окончательный вариант рукописи.
The article was submitted on 21.01.2025; revised on 04.02.2025 and accepted for publication on 20.02.2025.
The author read and approved the final version of the manuscript.*