

DOI: 10.29141/2218-5003-2021-12-5-1

JEL Classification: C6, H53, O21

## Оценка модели управления государственными программами Российской Федерации

Г.А. Борщевский<sup>1</sup><sup>1</sup> Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва, РФ

**Аннотация.** Статья посвящена сопоставлению новой модели управления государственными программами РФ с действовавшей ранее, выявлению ее преимуществ и недостатков, прогнозированию направлений дальнейшей трансформации программного планирования. Методологическая база исследования представлена теориями государственного регулирования экономики и публичного управления. Методами работы являлись компаративный экономико-правовой, факторный и системный анализ, экономико-статистические методы изучения динамических рядов. Рассмотрена динамика показателей эффективности государственных программ РФ на фоне ключевых событий развития программного планирования в 2013–2020 гг. Действующий порядок управления данными программами соотнесен с базовыми теориями государственного регулирования экономики (неоинституциональной, неокейнсианской, неомонетарной) и публичного управления (веберизм, новое государственное управление, общественно-государственное управление). Выявлен нереализованный потенциал управления госпрограммами, обусловивший необходимость выработки новой модели. Доказано, что в экономическом плане действующая модель в равной мере тяготеет к институциональной и кейнсианской парадигмам, а в управленческом – к веберизм и менеджериальной. Достоинствами этой модели являются ориентация на достижение национальных целей развития; связь с бюджетным процессом и возможность планирования расходов в горизонте свыше одного бюджетного цикла; интеграция информационных систем и безбумажный обмен данными. Вместе с тем в ней учтена лишь половина рекомендаций по итогам оценки программ прошлых лет. Программное планирование остается бюрократическим способом освоения бюджетных расходов с присущими ему издержками. Ориентация на парадигму, отражающую стратегические приоритеты развития, повысит действенность управления программами.

**Ключевые слова:** государственное управление; публичное управление; программно-целевое планирование; государственная программа; управление программами; оценка программ; методики оценки программ.

**Дата поступления статьи:** 19 июля 2021 г.

**Ссылка для цитирования:** Борщевский Г.А. (2021). Оценка модели управления государственными программами Российской Федерации // Управленец. Т. 12, № 5. С. 2–20. DOI: 10.29141/2218-5003-2021-12-5-1.

## Assessment of the state programmes management model in the Russian Federation

Georgy A. Borshchevskiy<sup>1</sup><sup>1</sup> The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russia

**Abstract.** The research compares the new model of state programmes management in the Russian Federation with the previous one, identifies its advantages and disadvantages and attempts to forecast the avenues for further transformation of programme planning. Methodologically, the study rests on the theories of economic regulation and public administration. The research methods are comparative economic-legal, factor and system analysis, economic and statistical methods for studying time series. The paper analyses the dynamics of statistical indicators used to assess the RF state programmes' effectiveness amid the key events in the development of programme planning in 2013–2020. The current state programmes regulations are tested for compliance with the basic theories of economic regulation (neoinstitutional, neo-Keynesian, neo-monetary) and public administration (Weberian, New Public Management, Good Governance). The study reveals the unfulfilled potential of state programmes management which necessitated a new model to be developed. The author proves that economically the model equally gravitates towards the neoinstitutional and neo-Keynesian paradigms, and managerially – towards the Weberian and managerial ones. The model's major advantages are orientation to achieving national development goals; a connection with the budgetary process and the ability to plan expenditures for a period longer than one budget cycle; and the emphasis on the integration between information systems and e-data exchange. At the same time, only half of the recommendations formulated after past programmes evaluation were reflected in the new regulation. Programme planning remains a bureaucratic way of budget expenditures with costs inherent in it. Focusing on the paradigm that best reflects strategic priorities will enhance the effectiveness of the programme management model.

**Keywords:** state governance; public administration; programme planning; state programme; programme management; programme assessment; programme assessment methodology.

**Paper submitted:** July 19, 2021

**For citation:** Borshchevskiy G.A. (2021). Assessment of the state programmes management model in the Russian Federation. *Upravlenets – The Manager*, vol. 12, no. 5, pp. 2–20. DOI: 10.29141/2218-5003-2021-12-5-1.

## ВВЕДЕНИЕ

Государственные программы уже более десяти лет составляют ядро системы стратегического планирования в Российской Федерации. За это время в данной области накоплен как позитивный, так и негативный опыт, сформирована методологическая база [Добролюбова, 2017]. Субъекты РФ перешли к созданию собственных госпрограмм и применяют их с переменным успехом [Гоманова, Башпакова, 2018]. В 2017 г. пять пилотных госпрограмм РФ переведены на проектный способ реализации [Зайцев, 2018], а в мае 2021 г. опубликовано новое положение о системе управления государственными программами РФ, регулирующее их разработку, реализацию, мониторинг и оценку эффективности (далее – Постановление 786)<sup>1</sup>. Этот документ вступает в силу поэтапно: в 2021 г. мониторинг программ будет осуществляться в Государственной автоматизированной системе (ГАС) «Управление» в тестовом режиме, к 2022 г. все программы пройдут корректировку, а к 2023 г. прежние акты утратят силу и положение станет применяться в полном объеме.

Эти перемены свидетельствуют о совершенствовании программного планирования, но также и о наличии проблем, обуславливающих необходимость оптимизации, постоянной доработки существующей системы для решения ею задач социально-экономического развития.

Проблемы появляются на этапе приоритизации отраслей для разработки программ, постановки целей, выбора релевантных целевых показателей и создания механизма их достижения (так называемая предварительная оценка – *ex ante*)<sup>2</sup>. На этапе реализации возникает неоднозначность в связи с прохождением контрольных точек, сбором, проверкой и использованием отчетных данных, внесением изменений в программы, оптимальным объемом и источниками их финансирования. Наконец, после завершения программ решаются вопросы об их вкладе в развитие экономики, социальном эффекте, целесообразности их продления или прекращения (итоговая оценка – *ex post*) [Almahdi, Omer, 2021]. Подобные методологические задачи встают перед каждым публично-правовым образованием. Однозначных ответов и универсальных решений здесь не выработано; ведется экспертная и научная дискуссия о возможностях и ограничениях программного планирования в настоящее время и в будущем.

В данной статье объектом рассмотрения выступают государственные программы, предметом – си-

стема управления государственными программами РФ. Мы ставим своей целью изучить новую модель управления государственными программами, сформированную согласно Постановлению 786, в ее сопоставлении с предшествующей (далее – Постановление 588)<sup>3</sup> и спрогнозировать на этой основе направление дальнейшей трансформации программного планирования в РФ. Исследовательский вопрос (гипотеза) состоит в том, является ли новая модель управления государственными программами более передовой по отношению к прежней. Такая постановка вопроса вызвана тем, что модель, заданная Постановлением 588, действует (с изменениями) более десяти лет. Это означает, что система управления государственными программами создается «на вырост», и в нее должен быть заложен потенциал для развития.

Для достижения цели исследования поставлены следующие задачи:

- оценить итоги реализации государственных программ в 2010-х гг.;
- соотнести модель программного планирования в РФ с базовыми теориями государственного управления и регулирования экономики;
- сопоставить новую (2021 г.) систему управления государственными программами с предшествующей (2010 г.) и сделать вывод о направлении дальнейшей трансформации программного планирования в РФ.

Логике решения данных задач подчинена структура статьи. Определенной теоретической значимостью обладает выявление степени соответствия новой модели управления государственными программами в РФ передовым научным теориям программного планирования и государственного регулирования. Практическая применимость результатов связана с выполненной экспертной оценкой нового положения об управлении госпрограммами и рекомендациями по его совершенствованию.

## ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Госпрограммы находятся на стыке государственного регулирования экономики и публичного управления, описываемых релевантными теориями.

Базовые теории государственного регулирования экономики связаны, главным образом, с новым институционализмом, неомонетаризмом и неокейнсианством, которые в настоящее время можно считать экономическим мейнстримом. Неинституциональная методология предполагает изучение экономических процессов с опорой на эмпирические исследования в психологии и нейронауке [Аджемоглу,

<sup>1</sup> О системе управления государственными программами Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 26.05.2021 № 786. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202105280009>.

<sup>2</sup> Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward. European Parliament: Directorate-general for external policies, 2019.

<sup>3</sup> Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (в ред. от 26.05.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 09.08.2010. № 32. Ст. 4329.

Робинсон, 2016]. В. Тамбовцев [2021], оценивая перспективы интеграции старого и нового институционализма, отвечает на вопрос о такой возможности отрицательно. Сегодня институционализм, по общему выражению, переживает «кризис среднего возраста» [Alvesson, Spicer, 2019], который проявляется в потере горизонта и чрезмерном расширении предмета исследований. Параллельно происходит новый подъем монетаризма, названный С. Моисеевым «ренессансом» [2018]. Наблюдается определенный синтез монетаризма и институционализма [Choi, Rocheteau, 2021]. В свою очередь, Дж. Гали [2018] свидетельствует о новом этапе в развитии теорий Дж. М. Кейнса, пошатнувшихся после кризиса 2008 г. Новое кейнсианство (неоклассический синтез) претерпело значительные изменения: в базисную модель включен, например, фактор финансовой жесткости; эта модель стала использоваться для оценки мероприятий экономической политики по стимулированию экономики в новых условиях, связанных с кризисом. Неоклассическая теория не выдержала проверки рецессией в период пандемии коронавируса, так как она не рационализирует позитивное сочетание потребления и инвестиций [Eichenbaum, Rebelo, Trabandt, 2020].

В области публичного управления преобладают неовенецианская, менеджериальная и общественно-государственная парадигмы. Первая из них восходит к теории рациональной бюрократии М. Вебера. После увлечения во второй половине XX в. менеджизмом государства вновь возвращаются к регламентированным и устойчивым государственным системам, соответствующим неовенецианской концепции [Byrkjeflot, du Gay, Greve, 2018]. В свою очередь, так называемое новое государственное управление (New Public Management) постепенно преобразуется в «пост-НГУ» [Klenk, Reiter, 2019]. Третья парадигма – общественно-государственное управление (Good Governance), получившая распространение в начале XXI в., утрачивает влияние, трансформируясь в теорию цифрового государственного управления, основанную на данных и учете мнения граждан [Mungiu-Pippidi, 2020]. Фиксируемый многими авторами кризис развития классических теорий в сфере госуправления [Barabashev, Kettl, Peters, 2020] нуждается в заполнении.

Технология индикативного программного планирования, связанная с приоритетным определением конечных результатов, позволяет органично соединить концепции социально-экономической политики государства, прогнозы функционирования экономики, собственно программы и системы экономических регуляторов [James, Van Ryzin, 2017, с. 30]. Целью создания государственных программ является достижение приоритетов общественного развития в одной или нескольких отраслях путем реализации взаимо-

связанных мероприятий, обеспеченных ресурсами и согласованных по срокам и исполнителям [Тихомиров, Френкель, 2017, с. 82].

В мире стратегические документы все чаще «формируются на основе выявления предпочтений “снизу”»; активно используются инструменты доказательной экономической политики (оценка воздействия), прямой демократии (опросы населения) в целях выбора лучших альтернатив» [Комаров и др., 2021, с. 56]. В зарубежных исследованиях программ и политик (programs & policies) акцент сместился с изучения формальных норм на неформальные институты, что соответствует магистральной для современной западной экономической мысли теории нового институционализма. Предметом подобных исследований становится вовлечение в обсуждение и оценку программ. Изучаются предубеждения, предвзятые мнения о госпрограммах, измерение общественного мнения о них [Meier, Johnson, An, 2019]. Результативность государственных программ, по мнению исследователей [Keiser, Miller, 2020], связана с тем, что население более позитивно воспринимает даже высокочрезвычайные программы, если их реализация направлена на удовлетворение потребностей в социальной сфере.

В контексте нашего исследования особо значимы аспекты оценки государственных программ и управления ими. Официальные подходы в этой сфере критически проанализированы в научных публикациях [Брагинский и др., 2017; Добролюбова, 2017]. Авторы указывают, в частности, что существующая методика основана на определении степени достижения целевых показателей программ (подпрограмм) в отчетном году, поэтому невозможно оценить динамику значений целевых показателей и, как следствие, конечный эффект. Не коррелируют между собой степень достижения показателей и оценка эффективности деятельности ответственного исполнителя программы.

Ведется полемика относительно целесообразности использования различных инструментов оценки программ. С одной стороны, цифровизация, искусственный интеллект и большие данные потенциально могут вывести оценку на новый уровень [Tromp, Pechenizkiy, Gaber, 2017]. Перспективы третьей волны парадигмы цифрового управления строятся на базе новой платформенно-сетевой архитектуры, базирующейся на многоагентных сетях (Multiagent Networks) [Купряшин, Шрамм, 2021, с. 270]. Но, с другой стороны, звучат предостережения против чрезмерного увлечения технологиями [Barabashev, Kettl, Peters, 2020]. Практика оценивания эффективности и результативности госпрограмм во всем мире далека от совершенства: повсеместно используются не столько корректные, сколько легко собираемые показатели, а процесс оценки непрозрачен. На уровне сбора и агрегации данных нередко происходит манипулирование показателями [Walker et al., 2018, с. 6]. Остается нерешен-

ной проблема нахождения объективного соотношения между достигнутыми результатами (эффектом) и затратами на программу [Terziev, Vanabakova, Georgiev, 2019].

Предпринимаются попытки теоретически обосновать подходы к оценке программ. Так, Е.А. Фомина и Ю.В. Ходковская [2017] предложили интегральный показатель  $R$  для оценки эффективности госпрограмм:

$$R = K_1 \times i_1 + K_2 \times i_2 + \dots + K_n \times i_n, \quad (1)$$

где  $K_n$  – оценка  $n$ -го критерия;  $i_n$  – весовой коэффициент  $n$ -го критерия.

В свою очередь, Т. Гоманова [2018] предлагает альтернативную формулу для интегральной оценки эффективности программ  $R$ , учитывающую мнение граждан:

$$R = K_1 \times 0,3 + K_2 \times 0,3 + K_3 \times 0,2 + K_4 \times 0,2, \quad (2)$$

где  $K_1$  – результативность государственной программы;  $K_2$  – финансирование государственной программы;  $K_3$  – эффективность механизма реализации государственной программы;  $K_4$  – оценка населением результатов реализации государственной программы.

Внимание зарубежных экспертов привлекает предварительная оценка программ (*ex ante*), определяемая как ожидаемый эффект от активного вмешательства государства [Rasnicu, 2017]. Оценка проводится по критериям эффективности, результативности и согласованности. Данный инструмент внедрен в ЕС согласно Стратегии устойчивого развития<sup>1</sup>. Государства – члены ЕС постепенно интегрируют цели устойчивого развития в национальные стратегии и программы. В свою очередь, итоговая оценка (*ex post*) позволяет оценить вклад программ в социально-экономическое развитие. Исследования показывают, что цели структурной перестройки экономики зачастую не достигаются в странах, где не сформирована институциональная среда программного управления [Almahdi, Omer, 2021].

Оценивая успешность применения программного планирования в России, отечественные экономисты подвергают сложившиеся практики обоснованной критике. Так, академик А. Аганбегян [2019] указывает на избыточность и формализм плановых документов, методологические проблемы публичного целеполагания как на федеральном уровне, так и в большинстве субъектов РФ. По замечанию академика В. Полтеровича, «экономическая наука не смогла предложить достаточно общую и убедительную методологию проектирования стратегий, обеспечивающих рост общественного благосостояния» вследствие доминирования идеологии над экономическим анализом (градуализм vs радикализм) [Полтерович, 2017, с. 201].

<sup>1</sup> Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward. European Parliament: Directorate-general for external policies, 2019. P. 5.

Преобразование идеологий под влиянием науки требует институциональных изменений, в которых могут не быть заинтересованы влиятельные акторы.

Существуют публикации о бюджетной эффективности госпрограмм [Рукина, Самодурова, 2017], реализации федеральных целевых [Турчаева, Головач, 2018] и региональных программ [Гоманова, Башпакова, 2018], внедрении пилотных госпрограмм [Зайцев, 2018] и проектных подходов [Либерман, Гурина, 2020]. Сопоставление позиций авторов заслуживает отдельного исследования. В частности, при разработке стратегических документов регионального развития возникает дилемма выбора между поддержкой точек роста (агломераций) и дотированием периферии для сокращения неравенства [Гайнанов, Гатауллин, Атаева, 2021].

Несмотря на кажущуюся высокую степень изученности программного планирования, отмечается дефицит исследований, в которых существующие практики соотносились бы с базовыми теориями и в целом оценивались бы эффективность программного управления в России. Необходимые данные отчасти содержатся в официальных публикациях российских ведомств и экспертных оценках. Например, в докладе Центра стратегических разработок справедливо указано, что в стратегических документах не анализируются причины их невыполнения, поэтому «через каждые четыре-пять лет прошлая стратегия забывается, и все начинается с чистого листа» [Дмитриев и др., 2016, с. 60]. Однако прикладная экспертиза (консалтинг) не может заменить научных исследований. Поэтому в данной статье мы стремимся взглянуть на модель управления государственными программами РФ как с теоретических, так и с практических позиций.

## ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Решение первой поставленной нами задачи предполагает оценку итогов реализации государственных программ РФ. Исходное предположение (гипотеза H1) связано с неудовлетворительными результатами в предыдущее десятилетие, обусловившими необходимость разработки нового положения. Источниками данных для изучения являются:

- 1) сводные годовые доклады Министерства экономического развития (далее – МЭР) РФ о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм;
- 2) информация Министерства финансов (далее – МФ) об исполнении федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы РФ;
- 3) отчеты Счетной палаты РФ о результатах проверки и анализа исполнения федерального бюджета по государственным программам РФ.

Для решения указанной задачи применялась следующая методика:

- 1) собраны данные по показателям, в обобщенном виде характеризующим итоги реализации государственных программ РФ;



- средний уровень достижения целевых показателей;
  - средний уровень реализации контрольных событий;
  - доля программных расходов федерального бюджета;
  - уровень кассового исполнения расходов по программам;
  - средний уровень эффективности программ;
  - доля утвержденных планов;
  - доля представленных отчетов;
- 2) изучена динамика значений показателей за все доступные для получения информации годы (2013–2020) и сделан вывод о преобладающем направлении трансформации (позитивном или негативном);
- 3) обобщены рекомендации МЭР, МФ, Счетной палаты РФ по итогам оценки государственных программ РФ и выявлена степень их учета при совершенствовании модели управления государственными программами.

Сочетание количественных и качественных методов при решении данной задачи позволяет, на наш взгляд, получить стереоскопическую картину реализации программного планирования в РФ в 2010-е гг.

Вторая задача предусматривала соотнесение модели программного планирования в РФ с ключевыми теориями госрегулирования экономики (по шкале «жесткости – гибкости» от полного госрегулирования до рыночного саморегулирования) и теориями публичного управления по шкале «эффективности – справедливости». Их схематичная группировка представлена на рис. 1.

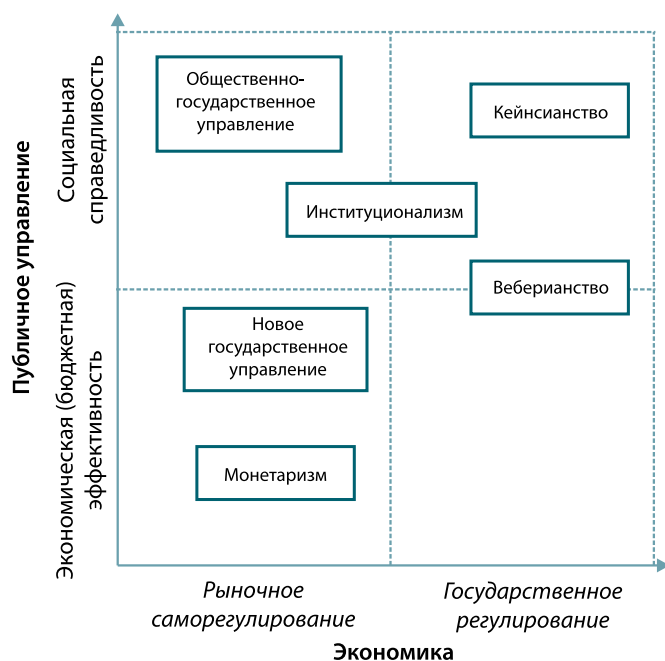


Рис. 1. Соотношение теорий регулирования экономики и публичного управления

Fig. 1. Interrelation between the theories of economic regulation and public administration

При решении данной задачи мы исходили из предположения о том, что модель управления программами в РФ в большей степени согласуется с какой-либо из теорий госрегулирования экономики и публичного управления (гипотеза H2). Источником служил текст нового положения о системе управления госпрограммами, утвержденного Постановлением 786.

Критерии для оценки соответствия модели управления программами в РФ наиболее распространенным теориям приведены в табл. 1. Выделены лишь наиболее специфичные критерии, характеризующие каждую теорию, но не исчерпывающие их сложности.

Таблица 1 – Критерии соответствия программ базовым теориям государственного регулирования экономики и публичного управления

Table 1 – Criteria for programme compliance with the basic theories of state economic regulation and public administration

Теории	Критерии
<i>Государственное регулирование экономики</i>	
Институционализм	Акцент на взаимодействиях акторов
	Нормативная фиксация «правил игры»
	Учет социальных и политических факторов
Кейнсианство	Рост бюджетных расходов и госсектора
	Создание рабочих мест и инфраструктуры
	Макроэкономические индикаторы
Монетаризм	Контроль объема денежной массы
	Приоритет финансового регулирования
	Таргетирование инфляции
<i>Публичное управление</i>	
Веберизм	Бюрократические методы управления
	Четкая регламентация процессов
	Юридическое оформление прав и функций
Новое государственное управление	Ориентация на обслуживание клиентов
	Рыночные методы управления
	Экономическая эффективность
Общественно-государственное управление (Good Governance)	Участие граждан в принятии решений
	Социальная справедливость
	Прозрачность и подотчетность

Составлено по следующим источникам: [Аджемоглу, Робинсон, 2016; Моисеев, 2018; Galí, 2018; Byrkjeflot, du Gay, Greve, 2018; Alvesson, Spicer, 2019; Klenk, Reiter, 2019; Eichenbaum, Rebelo, Trabandt, 2020; Mungiu-Pippidi, 2020; Barabashev, Kettl, Peters, 2020; Тамбовцев, 2021; Choi, Rocheteau, 2021].

Степень соответствия критериям определяется отдельно для каждого структурного элемента модели управления госпрограммами.

Третья задача связана с сопоставлением новой и прежней моделей управления госпрограммами для оценки направления ее дальнейшей трансформации. Согласно нашему предположению, новая модель име-

ет преимущества перед старой, выражающиеся, например, в лаконизме, полноте, ясности, непротиворечивости, теоретической проработанности, учете передовых практик программного планирования (рабочая гипотеза НЗ). Источниками данных для проверки этого предположения послужили тексты прежнего и нового положений. Методика предполагала, во-первых, сопоставление этих текстов и выяснение степени их сходства (различия). Во-вторых, выяснено, какие из предложенных в прошлые годы рекомендаций МЭР, МФ и Счетной палаты РФ учтены в новой модели управления государственными программами. Итоговый вывод касается перспектив дальнейшей оптимизации данной модели в рамках избранного теоретического подхода.

### РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Динамика основных показателей, используемых в мониторинге эффективности государственных программ, представлена на рис. 2.

Изучение динамики показателей позволяет подвести промежуточные итоги реализации государственных программ РФ. Значения пяти из семи рассмотрен-

ных показателей в анализируемый период снизились: уровень кассового исполнения расходов федерального бюджета – на 2,6 %, уровень реализации контрольных событий – на 2,9 %, доля утвержденных планов реализации программ – на 11,3 %, степень достижения целевых показателей – на 13,1 %, средняя степень эффективности программ – на 14,9 процентных пункта. Увеличились лишь значения двух параметров: доля представленных отчетов и доля программных расходов федерального бюджета.

Эти тенденции могут объясняться изменениями в методике оценки программ и повышением строгости такой оценки к концу исследуемого периода. Многие специалисты справедливо отмечают ограниченную информативность показателей, используемых в официальном мониторинге. Однако для нас важен факт в целом неудовлетворительной реализации программ.

Мы наложили ключевые вехи развития программного планирования на график динамики результирующего показателя – средней эффективности государственных программ, установленной согласно данным официальных докладов (рис. 3).

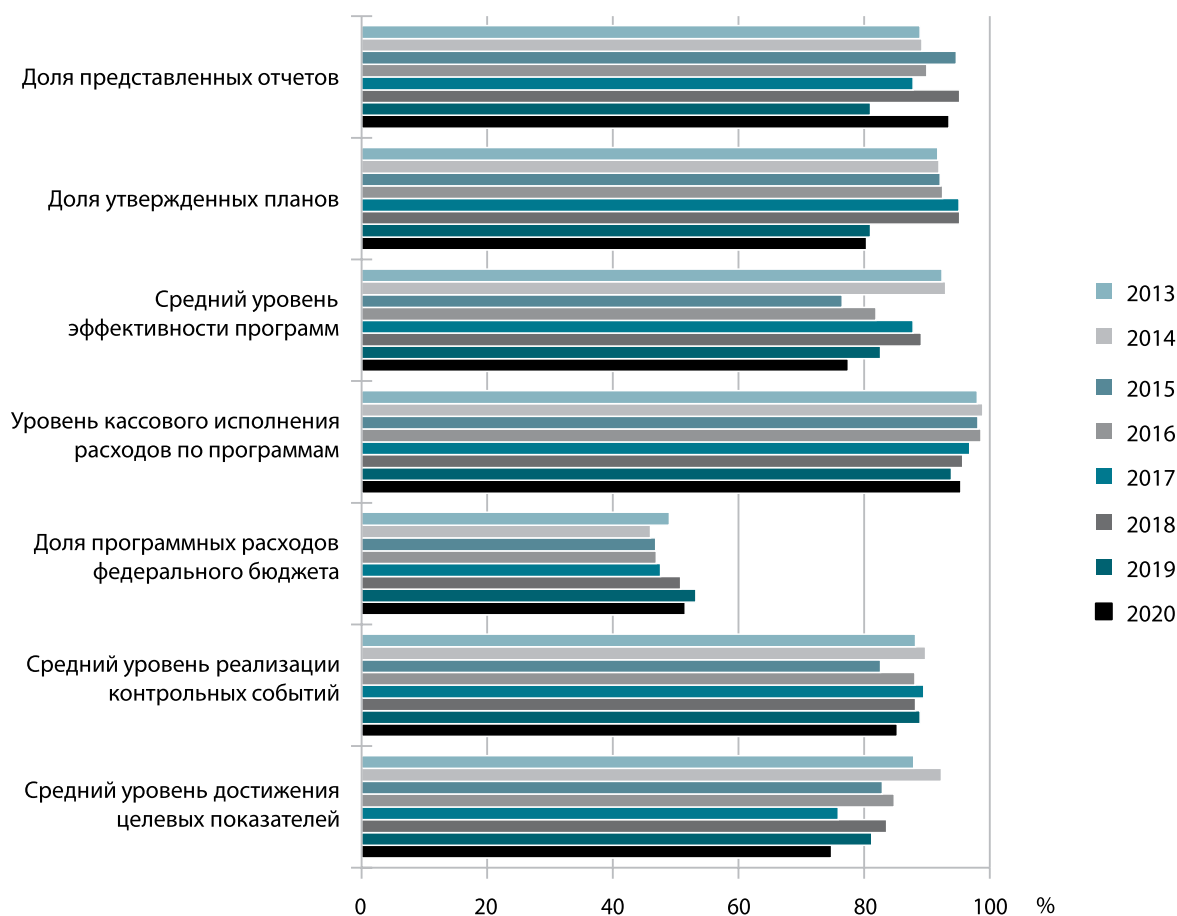
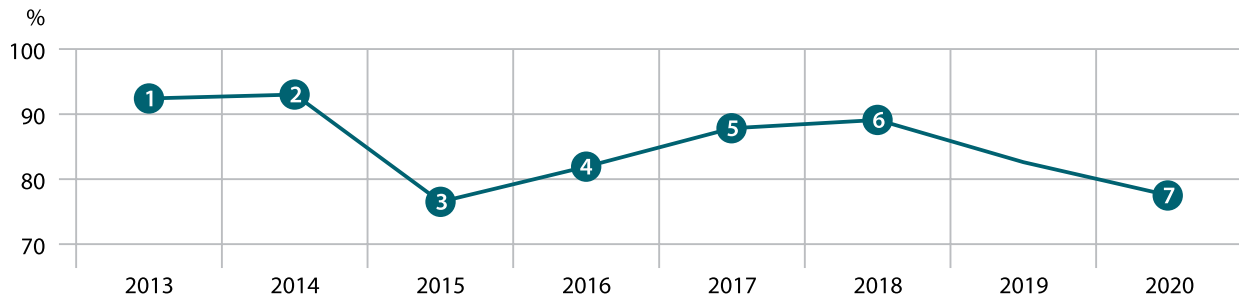


Рис. 2. Динамика показателей эффективности государственных программ РФ в 2013–2020 гг., %<sup>1</sup>

Fig. 2. Dynamics of state programmes' effectiveness indicators in the Russian Federation in 2013–2020, %

<sup>1</sup> Составлено по материалам докладов о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ РФ, докладов об исполнении федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы РФ.



- 1 ГП отражены в Бюджетном кодексе (БК) РФ. МЭР публикует годовые доклады о ГП
- 2 Закон о планировании (172-ФЗ). Правкомиссия по бюджетным расходам. Связь ГП и «майских» указов Президента РФ. Портал ГП РФ
- 3 ГАС «Электронный бюджет». Статистическое наблюдение за ГП
- 4 Совет по стратегическому планированию и приоритетным проектам при Президенте РФ
- 5 Пять «пилотных» ГП
- 6 Национальные цели и стратегические задачи РФ до 2024 г. Положение о проектной деятельности
- 7 Национальные цели развития РФ до 2030 г.

**Рис. 3. Динамика эффективности государственных программ (ГП) на фоне ключевых событий развития программного планирования в РФ, %**

**Fig. 3. Dynamics of state programmes' effectiveness amid the key events in the development of programme planning in the Russian Federation, %**

Хотя за рамками данной схемы остались события 1990-х<sup>1</sup>, 2000-х<sup>2</sup> и начала 2010-х гг.<sup>3</sup>, обращает на себя внимание тот факт, что институциональные меры нор-

<sup>1</sup> Например, принятие федерального закона о государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития, Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ (ФЦП) в 1995 г. и БК РФ в 1998 г.

<sup>2</sup> Положение о разработке и реализации ведомственных программ 2005 г., внедрение ГАС «Управление» в 2009 г. и др.

<sup>3</sup> В 2010 г. были утверждены Порядок разработки, реализации и оценки госпрограмм и их перечень, а в 2012 г. – методические рекомендации по разработке и реализации программ. Эти документы утратят силу к 2022 г. в связи с принятием нового положения об управлении государственными программами РФ.

мативного (принятие закона о стратегическом планировании) и организационного характера (создание Совета по стратегическому планированию), попытки цифровизации (система «Электронный бюджет») и приоритизации («пилотные» программы) не привели к повышению эффективности государственных программ.

В табл. 2 представлены ключевые рекомендации по итогам мониторинга реализации и оценки эффективности госпрограмм РФ и сведения об их отражении в постановлениях 588 и 786.

**Таблица 2 – Учет рекомендаций по совершенствованию госпрограмм**  
**Table 2 – Fulfilling the recommendations on improving state programmes**

Год	Основные рекомендации	Учет рекомендаций	
		Постановление 588	Постановление 786
2014	Установить поощрение ответственным исполнителям за достижение высокой эффективности программ	Нет	Нет
	Установить персональную ответственность руководителей органов власти за недостижение целевых показателей программ	Да	Да
	Принять регламент управление программами	Нет	Да
	Синхронизировать статьи бюджетной классификации с перечнем основных мероприятий государственных программ	Да	Да
	Создать методику для оценки последствий изменения объема финансирования при реализации программ	Нет	Нет
	Увязать объемы бюджетных ассигнований с ожидаемыми результатами и плановыми значениями показателей программ	Нет	Да
2015	Согласовать сроки предоставления официальной статистической отчетности и отчетности по государственным программам	Нет	Нет
	Учитывать результаты реализации программ при формировании проекта бюджета	Да	Да

Окончание табл. 2  
Table 2 (concluded)

Год	Основные рекомендации	Учет рекомендаций	
		Постановление 588	Постановление 786
2016	Ввести приоритизацию мероприятий программ и критерий, отражающий степень увязки целевых показателей программ с иными документами планирования	Нет	Да
	Ввести ограничения на внесение изменений в планы реализации программ в конце отчетного года	Нет	Нет
	Установить оценку рисков при разработке программ	Нет	Нет
	Ввести анализ кросс-влияния государственных программ	Нет	Да
	Учитывать в ходе оценки наличие показателей, рассчитываемых на основе официальной статистической информации	Нет	Нет
2017	Снизить количество обязательных документов, а также количество показателей верхнего уровня за счет введения набора ключевых показателей	Да	Нет
	Встроить внешний аудит в процесс мониторинга госпрограмм	Да	Нет
	Обеспечить сопоставимость ключевых показателей программ с документами стратегического планирования и «майскими» указами	Да	Да
	Привести порядок расчета плановых и фактических значений показателей программ в соответствие с объемами их финансирования	Нет	Нет
	Обеспечить включение ключевых показателей в план статистических работ и их сбор до наступления срока подачи отчетов по программам	Нет	Нет
2018	Привести стратегические документы в соответствие друг с другом и учитывать их взаимовлияние	Да	Да
	Сформировать единую систему программного управления на всех уровнях публичной власти	Да	Да
	Учитывать итоги оценки госпрограмм при планировании расходов бюджета	Да	Да
	Развивать проектные механизмы в государственных программах	Да	Да
	Сформировать ежегодный график мер по корректировке программ	Да	Да
	Уменьшить количество подготавливаемых материалов в рамках разработки и реализации программ	Нет	Нет
	Улучшить работу Портала государственных программ	Да	Да
2019	Установить соответствие значений показателей программ «майским» указам Президента РФ	Нет	Нет
	Соотнести программы с другими документами стратегического планирования	Да	Да
	Повысить согласованность целей и задач программ	Нет	Да
	Бороться с заниженной динамикой показателей	Нет	Нет
2020	Уменьшить число участников, усилить их координацию	Нет	Нет
	Анализировать влияние показателей (индикаторов) госпрограммы на показатели (индикаторы) других госпрограмм	Нет	Нет
	Стимулировать привлечение внебюджетных источников	Нет	Нет
	Ввести ответственность исполнителей за своевременность и достоверность размещаемых сведений	Да	Да
	Изменить порядок оценки, при котором показатели, результаты по которым не представлены, исключаются из оценки	Нет	Нет

Составлено по данным сводных годовых докладов о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ РФ по итогам 2013–2020 гг. Минэкономразвития России и Счетной палаты РФ (2014–2021 гг.).

Видно, что ряд рекомендаций (синхронизация отчетности по программам со статистическими наблюдениями, установление связи между объемом финансирования и результатами реализации программ и др.) повторялись из года в год. Несмотря

на это, в итоговой редакции прежнего положения (2021 г.) не учтены 59 % рекомендаций (третий столбец таблицы). При этом мы фиксировали не их реальное выполнение, а лишь отражение в тексте правового акта. Например, рекомендация о связи



госпрограмм с другими документами стратегического планирования формально была закреплена<sup>1</sup>, но Счетная палата РФ отмечала, что планы деятельности федеральных органов власти содержат только 26 % показателей программ<sup>2</sup>. Это указывает на нереализованный потенциал прежней модели управления программами.

<sup>1</sup> «Государственные программы разрабатываются для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, определенных в стратегии социально-экономического развития РФ, отраслевых документах стратегического планирования РФ, стратегии пространственного развития РФ и основных направлениях деятельности Правительства РФ на соответствующий период, исходя из положений федеральных законов, решений Президента РФ и Правительства РФ» (п. 7 Постановления 588).

<sup>2</sup> Госуправление // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2020. № 1 (266).

Переходя к рассмотрению новой модели, соотнесем ее с базовыми теориями регулирования экономики и публичного управления (табл. 3).

Изначально механизм государственных программ зародился в рамках кейнсианской парадигмы, но современные госпрограммы, как показано в табл. 3, содержат элементы различных теоретических концепций. Хотя соотнести каждую формулировку текста правового акта с какой-либо теорией затруднительно, все базовые теории так или иначе нашли отражение в документе. В экономическом плане он равно тяготеет к институциональной и кейнсианской парадигмам, но лишь в минимальной степени соотносится с монетарной теорией. В управленческом разрезе отмечено сбалансированное влияние веберизма и нового государственного управления, а также от-

Таблица 3 – Отражение теорий регулирования экономики и публичного управления в системе управления госпрограммами

Table 3 – Treatment of the theories of economic regulation and public administration in the system of state programmes management

Теория	Критерий	Положение, утвержденное Постановлением 786
<i>Государственное регулирование экономики</i>		
Институционализм	Учет социальных и политических факторов	Программа – комплекс инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей, в том числе национальных целей развития РФ (п. 2)
		Госпрограмма включает, в том числе, общие требования к политике субъектов РФ в соответствующей сфере (стратегические приоритеты) (п. 10)
	Акцент на взаимодействиях акторов	Принцип координации с программами субъектов РФ, госкорпораций, госкомпаний и акционерных обществ с государственным участием (п. 5)
		Проект акта об утверждении и изменении госпрограммы одновременно с внесением на рассмотрение в Правительство РФ представляется в Госдуму (п. 8)
Нормативная фиксация «правил игры»	Ответственный исполнитель может заключить соглашение с субъектом РФ о реализации программ субъекта, направленных на достижение целей госпрограмм РФ (п. 28)	
Кейнсианство	Создание рабочих мест и инфраструктуры	Госпрограмма включает, в том числе, правила осуществления бюджетных инвестиций, предоставления субсидий, а также решения о заключении государственных контрактов (п. 10)
		Программа содержит комплексы мероприятий по оказанию социальной поддержки отдельным категориям населения и предоставлению субсидий в социальной сфере (п. 14)
	Макроэкономические индикаторы	Показатели имеют количественно измеримый итог, характеризующий число создаваемых (приобретаемых) материальных и нематериальных объектов, оказываемых услуг или выполняемых работ (п. 15)
		Учет влияния мероприятий (результатов) программы на достижение соответствующих показателей (п. 16)
Рост бюджетных расходов	Финансовое обеспечение в части расходных обязательств РФ осуществляется за счет федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (п. 57)	
Монетаризм	Финансовые инструменты	В состав госпрограмм включаются налоговые, таможенные, тарифные, кредитные инструменты (п. 5).
<i>Публичное управление</i>		
Веберизм	Бюрократические методы управления	Программы соответствуют направлениям деятельности органов госвласти (п. 4)
		Включение в программы организационных, контрольных и правовых инструментов (п. 5)
		Маркировка мероприятий, реализуемых в соответствии с поручениями Президента РФ и Правительства РФ (п. 7).

Окончание табл. 3  
Table 3 (concluded)

Теория	Критерий	Положение, утвержденное Постановлением 786
Веберианство	Четкая регламентация процессов	Персональная ответственность за достоверность и своевременность представления информации (п. 7)
		Ведение реестра документов, входящих в программу (п. 26)
		Включение в программу комплексов процессных мероприятий (п. 12)
		Единый аналитический план реализации программы в автоматизированной системе (п. 27)
	Юридическое оформление прав и функций	Регламентация отчетности (раздел VIII)
		Разработка программ на основании перечня, утверждаемого Правительством РФ (п. 4)
Новое государственное управление	Экономическая эффективность	Разработка программ на основании перечня, утверждаемого Правительством РФ (п. 4)
		Регламентация полномочий куратора, МЭР, МФ, управляющего совета, ответственного исполнителя, исполнителей, участников (раздел VI)
		Положение устанавливает правила оценки эффективности государственных программ (п. 1)
		Учет показателей оценки эффективности высших должностных лиц субъектов РФ (п. 5)
		Формирование сводного годового доклада об эффективности программ (п. 8)
		По результатам оценки эффективности программы Правительство РФ может принять решение о сокращении бюджетных ассигнований или о досрочном прекращении программы (п. 72)
	Мероприятие (результат) должно формироваться на принципах конкретности, точности, достоверности, измеримости (счетности), возможности мониторинга (п. 15)	
	Мероприятие (результат) должно иметь контрольные точки, отражающие ход его реализации и факт завершения (п. 15)	
Обслуживание клиентов	Учитывается уровень удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг (п. 18)	
Обслуживание клиентов	Программа предусматривает оказание госуслуг (п. 14)	
Рыночные методы	Финансирование расходов по программе возможно из внебюджетных источников (п. 23)	
Общественно-государственное управление	Прозрачность и подотчетность	На портале госпрограмм размещается общедоступная информация о них (п. 8)
		Программа и отчет о ее исполнении подлежат размещению на официальном сайте ответственного исполнителя (п. 65)
	Участие граждан	Предусмотрено общественное обсуждение проектов госпрограмм (п. 9)
	Социальная справедливость	Показатели должны отвечать, в том числе, критерию оценки социальных эффектов (п. 18)

Составлено на основании положения, утвержденного Постановлением 786.

дельные элементы концепции общественно-государственного управления.

Теперь сопоставим новое положение со старым и выясним, в какой степени оно действительно новое.

Положение, утвержденное Постановлением 588, изначально было относительно компактным документом (49 пунктов, объединенных в 6 разделов, и 3 приложения). Оно регулирует вопросы содержания, разработки, финансирования, управления и контроля в сфере госпрограмм. Однако за годы реализации оно претерпело существенные изменения и утратило целостность. Новое положение, введенное Постановлением 783, более пространное (72 пункта, 8 разделов, 3 приложения). В нем дополнительно урегулированы требования к структуре и целеполаганию и порядок внесения изменений в госпрограммы.

Однако по своему содержанию оно в значительной степени сохраняет преемственность с прежним положением. Можно выделить общие параметры:

- сущность государственных программ;
- их связь с документами стратегического планирования;
- методика определения целевых показателей может устанавливаться международной организацией, Росстатом или ответственным исполнителем;
- разработка на основании перечня, утверждаемого Правительством РФ;
- планирование и корректировка финансирования госпрограмм синхронизированы с бюджетным циклом;
- основными субъектами управления программами являются МЭР, МФ, Правительство РФ, Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и по-

вышения эффективности бюджетных расходов, ответственный исполнитель, соисполнители, участники;

- предоставление субсидий регионам в рамках госпрограмм;
- утверждение актом Правительства РФ после обсуждения в Госдуме РФ;
- использование для подготовки, согласования и отчетности по программам государственных автоматизированных систем «Управление», «Электронный бюджет» и Портала государственных программ;
- персональная ответственность руководителей за эффективность реализации программ и достоверность отчетной информации;
- ежегодная актуализация госпрограмм;
- особый порядок реализации федеральных и ведомственных проектов, включенных в госпрограммы<sup>1</sup>;
- подготовка МЭР ежегодного сводного доклада об итогах реализации госпрограмм и его публикация в Интернете<sup>2</sup>;
- возможность по итогам оценки досрочного прекращения программы, а также сокращения ассигнований и наложения дисциплинарного взыскания на руководство ответственного исполнителя.

В целом до половины объема нового положения перекликается с ранее действовавшими положениями. Но существенны и произошедшие изменения. Так, не нашли отражения в новом документе следующие позиции:

- включение в госпрограммы в качестве структурных элементов федеральных целевых и ведомственных программ, имевших свои органы управления (государственные заказчики-координаторы) и отдельное от госпрограмм финансирование;
- специфическое регулирование для пилотных государственных программ<sup>3</sup>;
- планирование капитальных вложений по программам путем их включения в адресную инвестиционную программу;
- разработка программ с учетом прогноза социально-экономического развития;
- обсуждение в общественных советах при ответственных исполнителях;

<sup>1</sup> Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288. <http://government.ru/docs/34523/>.

<sup>2</sup> Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ РФ, внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства РФ: постановление Правительства РФ от 17.07.2019 № 903 (ред. от 30.05.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 22.07.2019. № 29. Ч. II. Ст. 4042.

<sup>3</sup> О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 12.10.2017 № 1242 // Собрание законодательства Российской Федерации. 23.10.2017. № 43. Ч. II. Ст. 6323.

- маркировка разделов по опережающему развитию приоритетных территорий<sup>4</sup>;
- включение в состав дополнительных и обосновывающих материалов к госпрограммам характеристики текущего состояния отрасли, прогнозов и рисков;
- необходимость согласования с Минэнерго РФ положений программ по газификации субъектов РФ, а также направление утвержденных программ в Минюст РФ;
- отдельная оценка экономической и социальной эффективности госпрограмм.

В свою очередь, появились существенные новеллы, в том числе:

- все программы ориентированы на достижение национальных целей развития<sup>5</sup>; установлено, что параметры финансового обеспечения программ «планируются исходя из необходимости достижения национальных целей» (п. 56);
- все программы разделены на государственные (отраслевые) и комплексные (межотраслевые);
- впервые нормативно закреплены принципы разработки госпрограмм;
- определены понятия «цель», «мероприятие», «результат», «объект», «контрольная точка», и требования к ним;
- введены понятие и состав стратегических приоритетов программы;
- прописан перечень документов, утверждаемых одновременно с госпрограммой;
- введена маркировка мероприятий госпрограмм, относящихся к комплексным программам, национальным проектам, национальным целям развития РФ, а также поручениям Президента РФ и главы Правительства РФ;
- предусмотрено заключение соглашений между ответственным исполнителем и субъектами РФ о реализации на их территории региональных программ, направленных на достижение целей госпрограмм;
- в структуру управления программами введены куратор (профильный вице-премьер) и управляющий совет (в роли которого может выступать проектный комитет по соответствующему национальному или федеральному проекту);
- при оценке программ предусмотрено использование показателя удовлетворенности граждан качеством государственных услуг;

<sup>4</sup> В п. 22 нового положения сохранилось упоминание о том, что под приоритетными территориями понимаются территории субъектов РФ, на которых реализуются государственные программы (комплексные программы), включенные в раздел IV перечня государственных программ РФ, за исключением государственной программы «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

<sup>5</sup> О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726>.

- зафиксирован обмен информацией между субъектами управления программами преимущественно в электронном виде с использованием информатизированных систем.

Сопоставление этих изменений с рекомендациями уполномоченных ведомств по итогам оценки госпрограмм в прошлые годы (четвертый столбец в табл. 2) показывает, что лишь 50 % из них нашли отражение в новом положении. Речь идет, например, о регламентации управления программами и повышении согласованности их целей и задач. По-прежнему нормативно не закреплены такие значимые предложения, как поощрение ответственных исполнителей за высокую эффективность программ, согласованность сроков представления официальной статистической отчетности и отчетности по государственным программам и приведение порядка расчета плановых и фактических значений показателей в соответствии с объемами их финансирования. Следует отметить и такую тревожную тенденцию, как отсутствие в новом документе ряда положений, включенных по итогам оценки госпрограмм в прежнее положение (снижение количества обязательных документов и показателей верхнего уровня; проведение внешнего аудита в процессе мониторинга госпрограмм).

Это указывает на проблемы при трансформации системы программного планирования.

## ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

Решая первую поставленную задачу, мы изучили динамику показателей, используемых для оценки эффективности государственных программ РФ, в 2013–2020 гг. и выяснили, что значения пяти из семи показателей снизились. Потом мы наложили на график средней эффективности государственных программ ключевые события в развитии программного планирования и обнаружили, что институциональные меры, попытки цифровизации и приоритизации программ не привели к повышению интегральных оценок их эффективности. После этого мы выделили ключевые рекомендации по итогам мониторинга и оценки эффективности программ за все годы и рассчитали долю реализованных рекомендаций – 41 %. Все эти результаты в совокупности указывают на нереализованный потенциал прежней модели управления программами, обусловивший необходимость выработки новой модели. Таким образом, рабочая гипотеза H1 подтвердилась.

В рамках решения следующей задачи мы проанализировали текст нового положения об управлении государственными программами РФ на предмет его соответствия базовым теориям государственного регулирования экономики и публичного управления. Оказалось, что все базовые теории нашли отражение в документе. В экономическом плане он тяготеет к институциональной и кейнсианской парадигме, а в управленческом разрезе – к веберийской и менеджерской.

Гипотеза H2 о преобладающем влиянии какой-либо одной теории не подтвердилась. Положительным следствием такой ситуации является равная удаленность анализируемого документа от недостатков, присущих каждой из теорий, а негативным следствием – общая концептуальная неопределенность модели программного планирования в РФ. Неясность цели затрудняет выбор оптимального способа ее достижения.

При решении последней из задач исследования сопоставлены тексты нового и старого положений, выяснена область их пересечения и различия. Несмотря на большое число новелл в положении 2021 г., нельзя утверждать, что гипотеза H3 полностью подтвердилась и новая модель управления госпрограммами имеет преимущества в лаконизме, полноте, ясности, непротиворечивости, теоретической проработанности, учете передовых практик. Выяснено, что порядка 50 % рекомендаций по итогам оценки программ прошлых лет не учтены в новом положении.

Ключевыми достоинствами нового положения, на наш взгляд, являются:

- ориентация программ на достижение национальных целей развития;
- четкая связь с бюджетным процессом и возможность планирования расходов в горизонте, превышающем один бюджетный цикл;
- акцент на интеграции информационных систем и безбумажный обмен данными.

Однако эти преимущества сопряжены с существенными спорными моментами. Рассмотрим наиболее значимые из них.

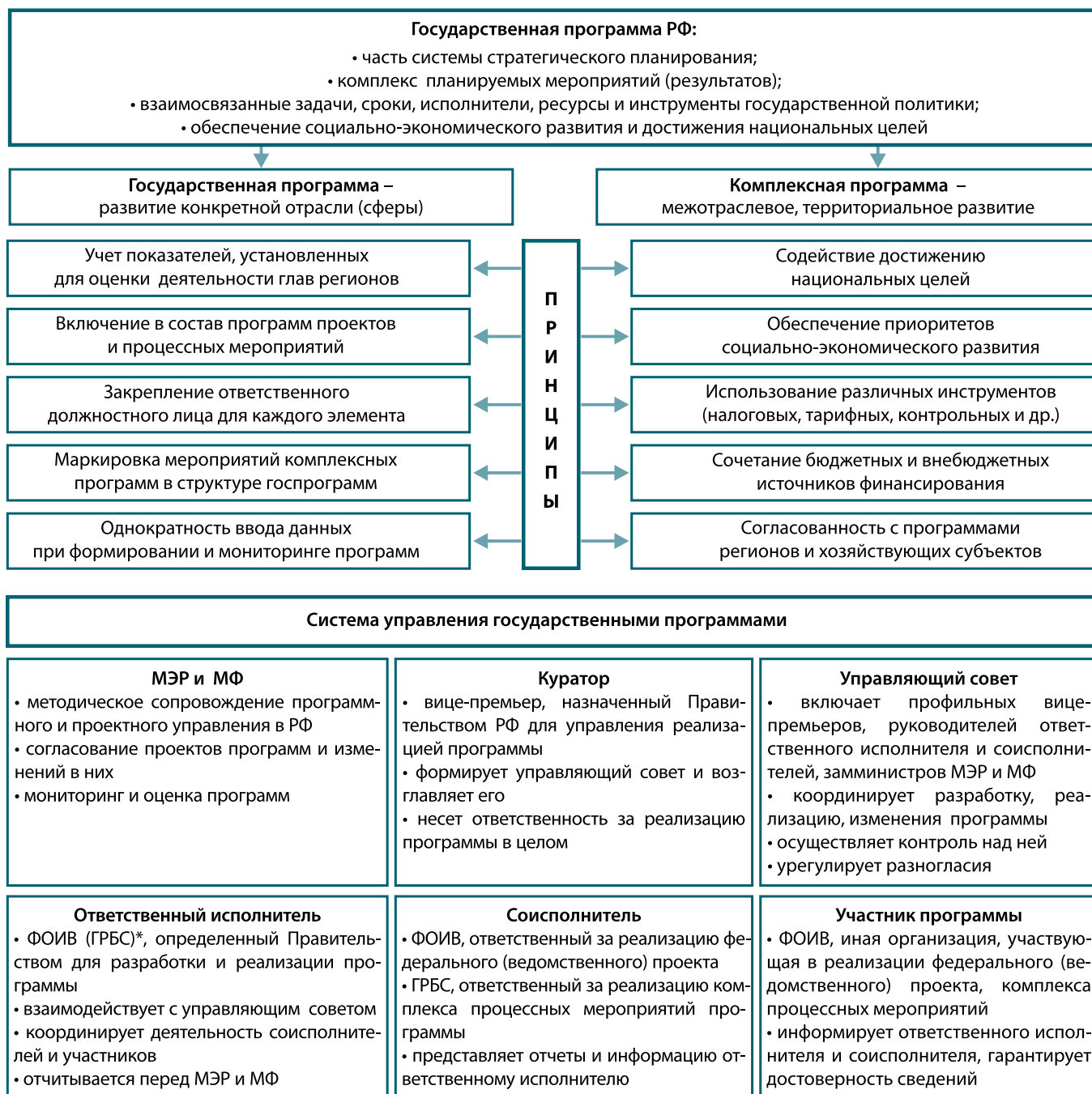
1. Упраздняется прежняя «матрешечная» структура, включавшая госпрограммы, пилотные программы, целевые и ведомственные программы, что, безусловно, позитивно. Но при этом программы снова разделяются на отраслевые и комплексные (рис. 4). Последние будут носить аналитический характер и не будут иметь специального финансирования, что сделает их экономико-управленческое влияние минимальным.

2. Декларируемый принцип использования бюджетных и внебюджетных источников финансирования практически не раскрыт. Положение касается почти исключительно бюджетного финансирования, ограничивая преимущества общественно-государственного управления.

Это же относится и к общественному обсуждению программ: формально такая процедура предусмотрена, но в документе не просматривается перспектив реального вовлечения заинтересованных групп граждан и бизнеса в подготовку и реализацию госпрограмм. Это делает достижение национальных целей развития сугубо бюрократическим процессом, из которого исключены практически все институты общества.

3. Число субъектов управления программами пополнили управляющие советы (кураторы присутствовали и в прежнем положении в качестве профильных





\* ФОИВ – федеральный орган исполнительной власти, ГРБС – главный распорядитель бюджетных средств

**Рис. 4. Общая характеристика государственных программ РФ<sup>1</sup>**  
**Fig. 4. General characteristics of state programmes in the Russian Federation**

вице-премьеров). При этом не проведена грань между управляющими советами и программными комитетами по национальным и федеральным проектам. Это создает предпосылки для путаницы при реализации проектной и процессной частей госпрограмм. Опыт реализации пилотных программ практически не отражен в новом положении<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Составлено на основании положения, утвержденного Постановлением 786.

<sup>2</sup> Некоторые особенности пилотных программ: не более пяти целей и соответствующих им целевых показателей, в согласовании которых участвует Росстат; сочетание межпрограммных проектов (в рамках двух и более госпрограмм); прогноз развития соответствующей сферы, описание рисков и

4. Введение стратегических приоритетов в каждой программе призвано содействовать концентрации усилий на решении наиболее важных задач, достижении конечных социально-экономических эффектов по направлениям государственной политики (рис. 5). При этом число самих программ продолжает увеличиваться (если в 2013 г. оно составляло 31, то к 2022 г. достигнет 50)<sup>3</sup>. В некоторых отраслях будет сразу несколько программ. Такое количество не позволит со-

сведения о целевых группах, на которые направлено действие программы; ранжирование (приоритизация) целей и т. д.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 22.06.2021 № 1689-р. <http://government.ru/news/42597/>.



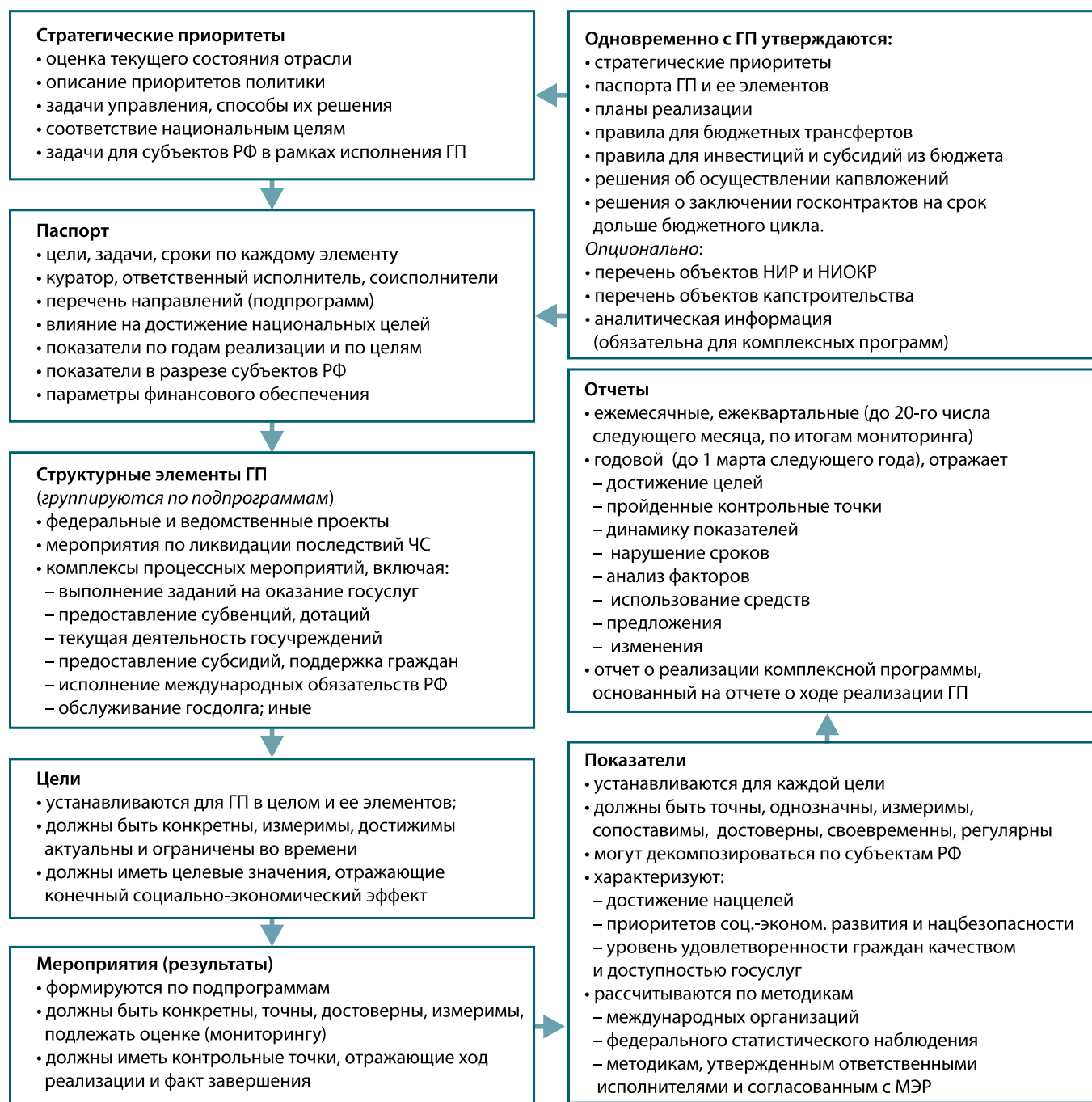


Рис. 5. Структура и содержание государственных программ РФ<sup>1</sup>  
 Fig. 5. Structure and content of state programmes in the Russian Federation

хранить акцент на приоритетах и избежать распыления политического внимания и ресурсов. Необходима приоритизация целей политики и сокращение числа программ.

5. Усложнился порядок разработки программ. Согласно прежнему положению, ответственный исполнитель разрабатывал проект программы, согласовывал его с соисполнителями и участниками, а также с Росстатом, МЭР, МФ и иными заинтересованными ведомствами, в случае разницы мнений проводились согласительные совещания. После снятия замечаний

проект проходил обсуждение в Госдуме РФ и направлялся в Правительство РФ для утверждения.

Новая схема, представленная на рис. 6, предполагает, что ответственный исполнитель, соисполнители и участники сначала представляют предложения по стратегическим приоритетам в управляющий совет, после их согласования ответственный исполнитель готовит проект паспорта госпрограммы, согласовывает его с исполнителями, участниками, Росстатом, МЭР, МФ и направляет в управляющий совет. Затем проект проходит общественное обсуждение, ответственный исполнитель готовит правовые акты, согласовывает их с соисполнителями, МЭР, МФ и вносит в Правительство РФ.

<sup>1</sup> Составлено на основании положения, утвержденного Постановлением 786.

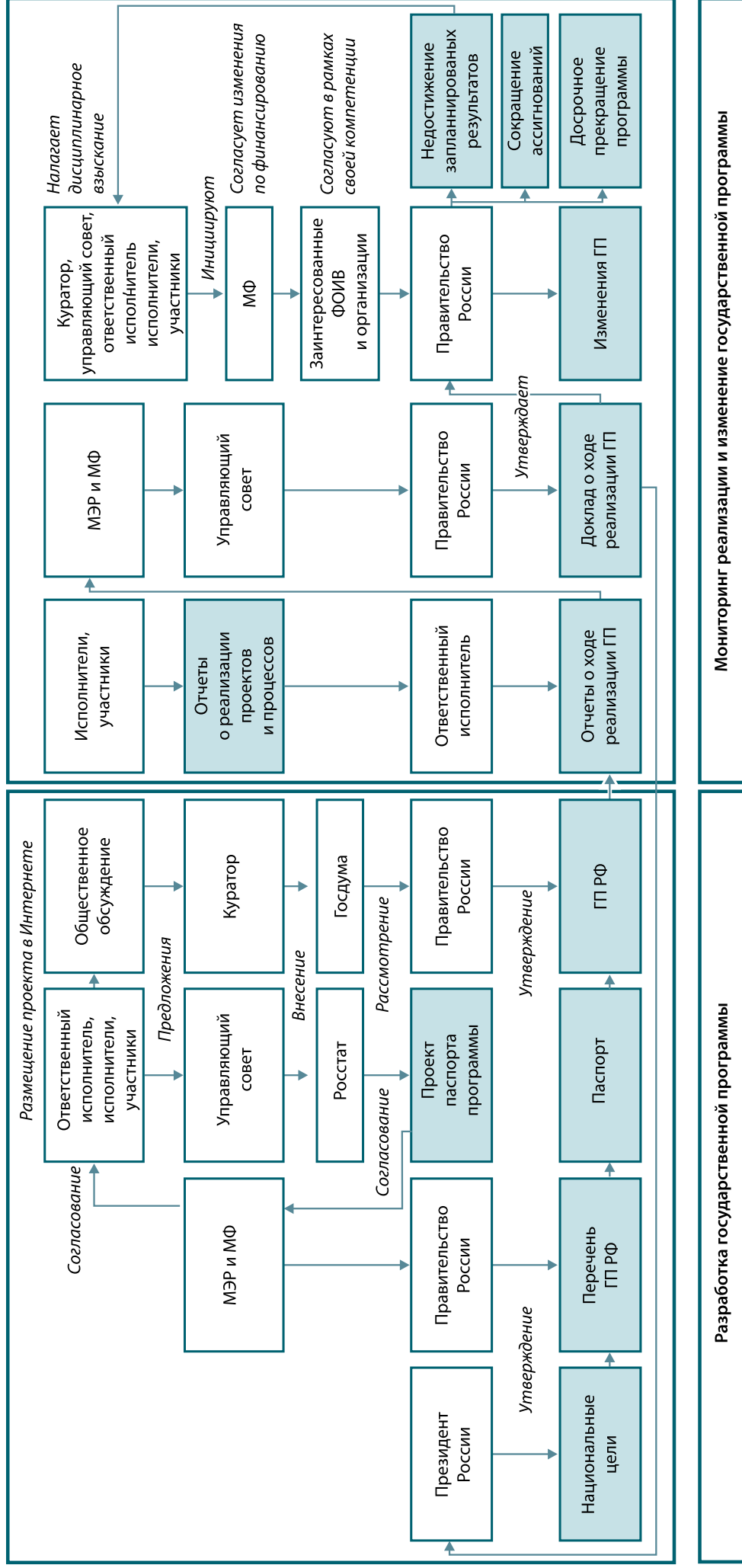


Рис. 6. Алгоритм разработки, реализации и оценки эффективности государственной программы РФ<sup>1</sup>  
 Fig. 6. Algorithm for the development, implementation and evaluation of the effectiveness of the state programme in the Russian Federation

<sup>1</sup> Составлено на основании положений, утвержденного Постановлением 786.

6. Новое положение, вопреки рекомендациям экспертов, не сократило, а увеличило объемы документации. На смену планам реализации программ и планам-графикам на финансовый год приходят реестры документов, входящих в состав программ, и единый аналитический план их реализации. Помимо годовых отчетов необходимо представлять также отчеты месячные и квартальные. Сложная структура самой программы в сочетании со сложной и объемной отчетностью создает значительную нагрузку на исполнителей. Не предусмотрена итоговая оценка эффективности программ при их завершении (за исключением досрочного прекращения). Мало внимания уделено оценке рисков.

К этому следует добавить, что национальные, федеральные и ведомственные проекты, включенные в госпрограммы, согласно положению о проектной деятельности, тоже предусматривают громоздкую систему управления и отчетности. Всё это создает угрозу сугубо формального и поверхностного подхода к реализации как программ, так и проектов, неизбежного в забюрократизированной системе.

7. Вся документация (кроме секретной) будет формироваться в электронном виде с использованием информационных ресурсов ГАС «Управление», ГИИС «Электронный бюджет» и «Портал государственных программ». Первый обеспечит подготовку и изменение текстов программ, включая сведения об ассигнованиях. Во втором будут осуществляться сбор и обработка данных о реализации проектов и комплексов процессных мероприятий, входящих в программы. На портале госпрограмм будет размещаться общедоступная информация о плановых и фактических параметрах программ, доклады о ходе их реализации и оценке эффективности.

При всей стройности этой системы, предыдущий опыт позволяет предположить, что полная интеграция федеральных и ведомственных систем, позволяющая им свободно обмениваться данными, займет еще долгое время, на протяжении которого бумажный документооборот и ручной ввод данных сохранятся. Что касается открытости, то она результативна только в случае, когда граждане и бизнес смогут реально влиять на состав мероприятий и расходов по программам, контролировать их исполнение, осуществлять оценку. Новое положение не предусматривает таких возможностей. Программное планирование остается бюрократическим способом освоения бюджетных расходов со всеми присущими издержками. Косвенно подтверждает данный тезис тот факт, что само но-

вое положение об управлении госпрограммами было разработано и утверждено в традициях кулуарности, не получив сколько-нибудь широкого общественного обсуждения.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сопоставление новой модели управления государственными программами РФ, сформированной Постановлением 786, с предшествующей позволяет прогнозировать сохранение в почти неизменном виде существующей модели программного планирования. Таким образом, предположение о том, что новая модель является более передовой по отношению к прежней, не получило убедительного подтверждения. Новый документ во многом повторяет предыдущий, а по ряду позиций даже уступает ему. Поскольку система программного планирования формируется «на вырост» и должна иметь потенциал для развития, сложно ожидать успехов в случае, когда в нормативную базу изначально заложена морально устаревшая модель.

Возможно, вектор совершенствования программного планирования содержит проведенный нами анализ соответствия модели базовым теориям государственного регулирования экономики и публичного управления. На текущем этапе он продемонстрировал концептуальную неоднородность, фрагментарность модели. Ориентация на парадигму, наиболее полно отражающую стратегические приоритеты, повысит действенность управления программами.

Понимая ограничения проведенного анализа, мы все же считаем его важным и перспективным для оценки иных документов стратегического планирования (стратегий социально-экономического развития, «майских» указов Президента РФ и др.) на предмет соответствия базовым теориям госрегулирования экономики и публичного управления. Ведь, как известно, нет ничего практичнее хорошей теории.

В завершение необходимо отметить принципиальную важность методологического синтеза и междисциплинарности будущих исследований. Госрегулирование экономики и публичное управление до настоящего времени исследовались экономистами и административистами чаще всего по отдельности. Мы предприняли попытку рассмотреть эти вопросы в комплексе, так как они являются элементами нераздельного процесса. Только совокупные усилия представителей научного сообщества позволят выработать подходы к осуществлению программного планирования, необходимые для эффективного социально-экономического развития России. ■

## Источники

- Аганбегян А.Г. (2019). Развитие Дальнего Востока: национальная программа в контексте национальных проектов // *Пространственная экономика*. Т. 15, № 3. С. 165–181.
- Аджемоглу Д., Робинсон Дж.А. (2016). Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. Москва: АСТ.
- Брагинский О.Б., Татевосян Г.М., Седова С.В., Магомедов Р.Ш. (2017). Государственные программы отраслевого и территориального развития: проблемы методологии и практики управления: препринт. Москва: ЦЭМИ РАН.
- Гайнанов Д.А., Гатауллин Р.Ф., Атаева А.Г. (2021). Методологический подход и инструментарий обеспечения сбалансированного пространственного развития региона // *Экономические и социальные перемены*. № 2. С. 75–91.
- Гоманова Т.К., Башпакова К.М. (2018). Совершенствование методики оценки эффективности государственных программ: региональный аспект // *Региональная экономика и управление: электронный научный журнал*. № 3. С. 10–21.
- Дмитриев М.Э. (ред.) (2016). Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня: аналитический доклад / С.А. Белановский, М.Э. Дмитриев, В.М. Комаров, М.О. Комин, В.А. Коцюбинский, А.В. Никольская. Санкт-Петербург: Центр стратегических разработок.
- Добролюбова Е.И. (2017). Методические проблемы оценки эффективности государственных программ // *Региональная экономика. Юг России*. № 1. С. 95–105. <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2017.1.10>.
- Зайцев В.Е. (2018). Оценка государственных программ Российской Федерации: новые вызовы // *Государственное управление. Электронный вестник*. № 67. С. 111–136.
- Комаров В.М., Акимова В.В., Коцюбинский В.А., Земцов С.П. (2021). Сравнительный анализ подходов к разработке долгосрочных государственных стратегий в России и мире // *Вопросы государственного и муниципального управления*. № 1. С. 56–74.
- Купряшин Г.Л., Шрамм А.Е. (2021). О перспективах третьей волны парадигмы цифрового государственного управления // *Государственное управление. Электронный вестник*. № 84. С. 256–276.
- Либерман Т.И., Гурина М.А. (2020). Программно-целевое планирование: подходы, инструменты, тенденции развития: монография. Москва: Первое экономическое издательство. DOI: 10.18334/9785912923067.
- Моисеев С.Р. (2018). «Ренессанс» монетаризма: чем жила знаменитая теория в 2000–2018 гг. // *Вопросы экономики*. № 1. С. 26–44. DOI: 10.32609/0042-8736-2018-1-26-44.
- Полтерович В.М. (2017). Разработка стратегий социально-экономического развития: наука vs идеология // *Журнал Новой экономической ассоциации*. Т. 3, № 35. С. 198–206.
- Рукина С.Н., Самодурова В.Н. (2017). Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, направленных на реализацию государственных программ // *Учет и статистика*. № 1 (45). С. 109–119.
- Тамбовцев В.Л. (2021). Возможна ли единая институциональная экономическая теория? // *Вопросы экономики*. № 1. С. 33–51. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-1-33-51>.
- Тихомиров Б., Френкель А. (2017). О единой социально-экономической политике и стратегическом планировании // *Экономическая политика*. Т. 12, № 4. С. 82–117. DOI: 10.18288/1994-5124-2017-4-04.
- Турчаева И.Н., Головач В.М. (2018). Реализация федеральных целевых программ как фактор устойчивого развития сельских территорий // *Вестник Мичуринского государственного аграрного университета*. № 4. С. 215–220.
- Фомина Е.А., Ходковская Ю.В. (2017). Развитие методических подходов к оценке эффективности государственных программ // *Евразийский юридический журнал*. № 1. С. 375–378.
- Almahdi M.A., Omer A.M. (2021). Assessment the structural adjustment policies in Sudan via (VECM) model through the period 1989–2019. *Business and Economics Journal*, vol. 12, no. 2, pp. 354–356.
- Alvesson M., Spicer A. (2019). Neo-institutional theory and organization studies: A mid-life crisis? *Organization Studies*, vol. 40, no. 2, pp. 199–218. DOI: 10.1177/0170840618772610.
- Barabashev A.G., Kettl D.F., Peters G. (2020). *Handbook of research methods in public administration, management and policy*. Edward Elgar Publishing.
- Byrkjeflot H., du Gay P., Greve C. (2018). What is the 'Neo-Weberian State' as a regime of public administration? (pp. 991–1009). In: *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Choi M., Rocheteau G. (2021). New Monetarism in continuous time: Methods and applications. *The Economic Journal*, vol. 131, no. 634, pp. 658–696. <https://doi.org/10.1093/ej/ueaa093>.
- Eichenbaum M.S., Rebelo S., Trabandt M. (2020). Epidemics in the neoclassical and new Keynesian models. *US National Bureau of Economic Research*, no. 27430. DOI: 10.3386/w27430.
- Galí J. (2018). The state of New Keynesian economics: A partial assessment. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 32, no. 3, pp. 87–112. DOI: 10.1257/jep.32.3.87.
- James O., Van Ryzin G.G. (2017). Incredibly good performance: An experimental study of source and level effects on the credibility of government. *American Review of Public Administration*, vol. 47, no. 1, pp. 23–35. <https://doi.org/10.1177/0275074015580390>.
- Keiser L.R., Miller S.M. (2020). Does administrative burden influence public support for government programs? Evidence from a survey experiment. *Public Administration Review*, vol. 80, no. 1, pp. 137–150. DOI: 10.1111/puar.13133.
- Klenk T., Reiter R. (2019). Post-new public management: Reform ideas and their application in the field of social services. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 85, no. 1, pp. 111–123. DOI: 10.1177/0020852318810883.
- Meier K.J., Johnson A.P., An S.H. (2019). Perceptual bias and public programs: The case of the United States and hospital care. *Public Administration Review*, vol. 79, no. 6, pp. 820–828. <https://doi.org/10.1111/puar.13067>.



- Pasnicu D. (2017). Methodological framework for ex-ante assessment of active policies on the labor market-experimental approach. *Journal of Economic Development, Environment and People*, vol. 6, no. 1, pp. 30–39. DOI: 10.26458/jedep.v6i1.522.
- Terziev V., Banabakova V., Georgiev M. (2019). Assessment of the effectiveness of social programming. *International E-Journal of Advances in Social Sciences*, vol. 5, no. 14, pp. 557–567.
- Tromp E., Pechenizkiy M., Gaber M.M. (2017). Expressive modeling for trusted big data analytics: Techniques and applications in sentiment analysis. *Big Data Analytics*, vol. 2, no. 5, pp. 16–18. <https://doi.org/10.1186/s41044-016-0018-9>.
- Walker R.M., Lee M.J., James O., Ho S.M.Y. (2018). Analyzing the complexity of performance information use: Experiments with stakeholders to disaggregate dimensions of performance, data sources, and data types. *Public Administration Review*, vol. 78, no. 1, pp. 1–12. DOI: 10.1111/puar.12920.

### References

- Aganbegyan A.G. (2019). Razvitie Dal'nego Vostoka: natsional'naya programma v kontekste natsional'nykh proektov [Development of the Far East: A national program in the context of national projects]. *Prostranstvennaya ekonomika – Spatial Economics*, vol. 15, no. 3, pp. 165–181. DOI: 10.14530/se.2019.3.165-181.
- Acemoglu D., Robinson J.A. (2016). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty* (Russ. ed.: Pochemu odni strany bogatye, a drugie bednye. Proiskhozhdenie vlasti, protsvetaniya i nishchety. Moscow: AST).
- Braginskiy O.B., Tatevosyan G.M., Sedova S.V., Magomedov R.Sh. (2017). *Gosudarstvennye programmy otraslevogo i territorial'nogo razvitiya: problemy metodologii i praktiki upravleniya* [State programs of sectoral and territorial development: Problems of methodology and management practice]. Moscow: TsEMI RAN.
- Gaynanov D.A., Gataullin R.F., Ataeva A.G. (2021). Metodologicheskiy podkhod i instrumentariy obespecheniya sbalansirovannogo prostranstvennogo razvitiya regiona [Methodological approach and tools for ensuring region's balanced spatial development]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny – Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, no. 2, pp. 75–91. DOI: 10.15838/esc.2021.2.74.5.
- Gomanova T.K., Bashpakova K.M. (2018). Sovershenstvovanie metodiki otsenki effektivnosti gosudarstvennykh programm: regional'nyy aspekt [Improving the methodology for assessing the effectiveness of state programs: The regional aspect]. *Regional'naya ekonomika i upravlenie: elektronnyy nauchnyy zhurnal – Regional Economics and Management: Electronic Scientific Journal*, no. 3, pp. 10–21.
- Dmitriev M.E. (ed.) (2016). *Analiz faktorov realizatsii dokumentov strategicheskogo planirovaniya verkhnego urovnya: analiticheskii doklad* [Analysis of the factors for the implementation of top-level strategic planning documents: Analytical report]. Saint Peterburg: Tsentr strategicheskikh razrabotok.
- Dobrolyubova E.I. (2017). Metodicheskie problemy otsenki effektivnosti gosudarstvennykh programm [Methodological issues of evaluating effectiveness of state programs]. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii – Regional Economy. South of Russia*, no. 1, pp. 95–105. <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2017.1.10>.
- Zaytsev V.E. (2018). Otsenka gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii: novye vyzovy [Evaluation of state programs of the Russian Federation: The new challenges]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyy vestnik – Public Administration E-Journal*, no. 67, pp. 111–136.
- Komarov V.M., Akimova V.V., Kotsyubinskiy V.A., Zemtsov S.P. (2021). Sravnitel'nyy analiz podkhodov k razrabotke dolgosrochnykh gosudarstvennykh strategiy v Rossii i mire [Comparative analysis of the development approaches to long-term government strategies in Russia and in the world]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*, no. 1, pp. 56–74.
- Kupryashin G.L., Shramm A.E. (2021). O perspektivakh tret'ey volny paradigmy tsifrovogo gosudarstvennogo upravleniya [On the outlook for the third wave of digital era governance]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyy vestnik – Public Administration E-Journal*, no. 84, pp. 256–276.
- Liberman T.I., Gurina M.A. (2020). *Programmno-tselevoe planirovanie: podkhody, instrumenty, tendentsii razvitiya* [Target planning: Approaches, tools, development trends]. Moscow: Pervoe ekonomicheskoe izdatel'stvo. DOI: 10.18334/9785912923067.
- Moiseev S.R. (2018). «Renessans» monetarizma: chem zhila znamenitaya teoriya v 2000–2018 gg. [Monetarism's "renaissance": How the well-known theory lived in 2000–2018]. *Voprosy Ekonomiki*, no. 1, pp. 26–44. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-1-26-44>.
- Polterovich V.M. (2017). Razrabotka strategiy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya: nauka vs ideologiya [Designing the strategies for socio-economic development: Science vs. Ideology]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii – Journal of the New Economic Association*, vol. 35, no. 3, pp. 198–206.
- Rukina S.N., Samodurova V.N. (2017). Metodologicheskie podkhody k otsenke effektivnosti byudzhethnykh raskhodov, napravlennykh na realizatsiyu gosudarstvennykh programm [Methodological approaches to assessing the effectiveness of budget expenditures aimed at implementing state programs]. *Uchet i statistika – Accounting and Statistics*, vol. 45, no. 1, pp. 109–119.
- Tambovtsev V.L. (2021). Vozmozhna li edinaya institutsional'naya ekonomicheskaya teoriya? [Is unified institutional economics possible?]. *Voprosy Ekonomiki*, no. 1, pp. 33–51. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2021-1-33-51>.
- Tikhomirov B., Frenkel A. (2017). O edinoy sotsial'no-ekonomicheskoy politike i strategicheskoy planirovanii [On unified socio-economic policy and strategic planning]. *Ekonomicheskaya politika – Economic Policy*, vol. 12, no. 4, pp. 82–117. DOI: 10.18288/1994-5124-2017-4-04.



- Turchaeva I.N., Golovach V.M. (2018). Realizatsiya federal'nykh tselevykh programm kak faktor ustoychivogo razvitiya sel'skikh territoriy [Implementation of federal target programs as a factor of sustainable development of rural areas]. *Vestnik Michurinskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta – Bulletin of Michurinsk State Agrarian University*, no. 4, pp. 215–220.
- Fomina E.A., Chodkovskaya Yu.V. (2017). Razvitie metodicheskikh podkhodov k otsenke effektivnosti gosudarstvennykh programm [The analytical capabilities of an integrated methodology for assessing the effectiveness of state programs]. *Evrasiyskiy yuridicheskiy zhurnal – Eurasian Law Journal*, no. 1, pp. 375–378.
- Almahdi M.A., Omer A.M. (2021). Assessment the structural adjustment policies in Sudan via (VECM) model through the period 1989–2019. *Business and Economics Journal*, vol. 12, no. 2, pp. 354–356.
- Alvesson M., Spicer A. (2019). Neo-institutional theory and organization studies: A mid-life crisis? *Organization Studies*, vol. 40, no. 2, pp. 199–218. DOI: 10.1177/0170840618772610.
- Barabashev A.G., Kettl D.F., Peters G. (2020). *Handbook of research methods in public administration, management and policy*. Edward Elgar Publishing.
- Byrkjeflot H., du Gay P., Greve C. (2018). What is the 'Neo-Weberian State' as a regime of public administration? (pp. 991–1009). In: *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Choi M., Rocheteau G. (2021). New Monetarism in continuous time: Methods and applications. *The Economic Journal*, vol. 131, no. 634, pp. 658–696. <https://doi.org/10.1093/ej/ueaa093>.
- Eichenbaum M.S., Rebelo S., Trabandt M. (2020). Epidemics in the neoclassical and new Keynesian models. *US National Bureau of Economic Research*, no. 27430. DOI: 10.3386/w27430.
- Galí J. (2018). The state of New Keynesian economics: A partial assessment. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 32, no. 3, pp. 87–112. DOI: 10.1257/jep.32.3.87.
- James O., Van Ryzin G.G. (2017). Incredibly good performance: An experimental study of source and level effects on the credibility of government. *American Review of Public Administration*, vol. 47, no. 1, pp. 23–35. <https://doi.org/10.1177/0275074015580390>.
- Keiser L.R., Miller S.M. (2020). Does administrative burden influence public support for government programs? Evidence from a survey experiment. *Public Administration Review*, vol. 80, no. 1, pp. 137–150. DOI: 10.1111/puar.13133.
- Klenk T., Reiter R. (2019). Post-new public management: Reform ideas and their application in the field of social services. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 85, no. 1, pp. 111–123. DOI: 10.1177/0020852318810883.
- Meier K.J., Johnson A.P., An S.H. (2019). Perceptual bias and public programs: The case of the United States and hospital care. *Public Administration Review*, vol. 79, no. 6, pp. 820–828. <https://doi.org/10.1111/puar.13067>.
- Pasnicu D. (2017). Methodological framework for ex-ante assessment of active policies on the labor market-experimental approach. *Journal of Economic Development, Environment and People*, vol. 6, no. 1, pp. 30–39. DOI: 10.26458/jedep.v6i1.522.
- Terziev V., Banabakova V., Georgiev M. (2019). Assessment of the effectiveness of social programming. *International E-Journal of Advances in Social Sciences*, vol. 5, no. 14, pp. 557–567.
- Tromp E., Pechenizkiy M., Gaber M.M. (2017). Expressive modeling for trusted big data analytics: Techniques and applications in sentiment analysis. *Big Data Analytics*, vol. 2, no. 5, pp. 16–18. <https://doi.org/10.1186/s41044-016-0018-9>.
- Walker R.M., Lee M.J., James O., Ho S.M.Y. (2018). Analyzing the complexity of performance information use: Experiments with stakeholders to disaggregate dimensions of performance, data sources, and data types. *Public Administration Review*, vol. 78, no. 1, pp. 1–12. DOI: 10.1111/puar.12920.

## Информация об авторе

## Information about the author

## Борщевский Георгий Александрович

## Georgy A. Borshchevskiy

Доктор политических наук, профессор кафедры политологии и политического управления. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, РФ, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82, стр. 1). E-mail: ga.borshchevskiy@igsu.ru.

Dr. Sc. (Politics), Professor of Political Science and Political Administration Dept. The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (82/1 Vernadsky Ave., Moscow, 119571, Russia). E-mail: ga.borshchevskiy@igsu.ru.