

МЕСТО ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ РФ

ВОЛКОВА Елена Юрьевна, аспирант, elena-v2810@rambler.ru, кафедра Макроэкономической политики и стратегического управления Экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия.

В статье рассматривается значение стратегического управления для современного этапа развития экономики РФ и роль программно-целевого подхода как инструмента государственного регулирования. Определены особенности государственных программ РФ. На основе анализа статистики программных расходов федерального бюджета предлагаются выводы о динамике развития программных методов управления в РФ.

Ключевые слова: стратегия развития, программно-целевой подход, государственное регулирование, развитие экономики России, стратегическое управление, государственные программы.

DOI: 10.47711/2076-318-2021-167-191.

Введение. Современный этап развития общества характеризуется переходом к постиндустриальной экономике. Ее основными чертами являются высокая скорость изменений, быстрые темпы развития и изменения технологий, применение цифровых, нано- и био-технологий, признание человеческого капитала и знаний как основного производительного актива, а также высокая степень неопределенности внешней среды. Значительно возросла сложность и разнообразие экономической системы, а также взаимовлияние всех ее элементов друг на друга.

В настоящее время характерен общий тренд на усиление роли государства в экономике и увеличение масштабов государственных расходов и государственной собственности, что связано с объективными характеристиками постиндустриальной эпохи [1, с. 15].

В этих условиях прежние подходы к регулированию экономики уже не дают желаемого результата. Происходит переосмысление роли государства в экономике и методов регулирования. На первый план выдвигаются новые задачи и приоритеты.

Со второй половины XX в. на первый план стала выдвигаться особая функция государства, состоящая в обеспечении экономического развития и достижении достойного качества жизни населения. Для этих целей государство инвестирует средства в инфраструктурные проекты, развитие передовых высокотехнологичных отраслей, финансирует здравоохранение, образование и науку, а также руководит структурной перестройкой экономики для целей опережающего развития.

В начале XXI в. важное значение приобретает функция долгосрочного планирования экономического развития. Пришло понимание, что государству необходимо определять цели, стратегии и пути развития экономики и проводить целенаправленную политику по достижению поставленных целей. Данный процесс также называют стратегическим управлением экономикой.

Для целей развития экономики государство традиционно использовало ряд инструментов, включая бюджетно-налоговую и кредитно-денежную политику. Однако в настоящее время важнейшую роль начинают играть инструменты долгосрочного регулирования экономики, такие как выработка национальных целей, стратегическое планирование и долгосрочное прогнозирование, индикативное планирование. Долгосрочное государственное регулирование экономики производится в форме структурной политики или политики экономического роста. Его основной чертой является координация государством деятельности различных экономических агентов, которые при отсутствии регулирования действуют разнонаправленно. Инструментами такой координации являются среднесрочные и долгосрочные стратегии, планы и программы развития экономики и ее отдельных отраслей с использованием системы финансовых и кредитных стимулов.

Кроме того, «глобализация, породив связанность и взаимозависимость экономик мира, потребована и новых инструментов макроэкономического регулирования – прежде всего координации на уровне правительств, центральных банков, международных институтов» [2, с. 38].

В реализации долгосрочных стратегий важную роль играют институты развития или банки развития. Их задачей является содействие структурной перестройке экономики при поддержке

государства для целей реализации социально-экономической политики. Таким образом, в настоящее время наблюдается изменение приоритетов государственного регулирования экономики и направленность его на долгосрочные цели и задачи.

Для Российской Федерации вопросы стратегического управления экономикой приобретают особую актуальность. Как показал опыт стран-лидеров экономического развития, выход на устойчивый рост и его поддержание возможно только при наличии грамотной стратегии и адекватных механизмов ее реализации.

Программно-целевой подход как инструмент государственного регулирования. В настоящее время наиболее распространенным механизмом стратегического управления развитием экономики является программно-целевой (или программный) подход. Это управленческий подход, позволяющий мобилизовать материальные и финансовые ресурсы для решения комплексных задач. Благодаря этому он интегрирует два аспекта: пространственный и временной. Пространственный фактор предполагает, что для достижения цели необходимо объединить ресурсы различных регионов, отраслей, субъектов, форм собственности. Временной фактор означает достижение цели путем последовательного выполнения задач, предполагаемых программой. При этом основной проблемой, в том числе в Российской Федерации, остается оценка эффективности результатов проекта и нецелевое расходование средств. Поэтому задача совершенствования программно-целевого механизма в РФ сейчас особенно актуальна.

Программный подход является одним из инструментов развития экономики наряду с операционной бюджетно-налоговой и кредитно-денежной политикой, структурной политикой, бюджетным процессом, социально-экономическим прогнозированием, законотворчеством и другими управленческими механизмами. Социально-экономический прогноз при этом играет роль обоснования набора мер экономической политики [3, с. 75].

Основной смысл применения программного подхода как инструмента развития экономики заключается в том, что в современных условиях неограниченных потребностей общества и жестких финансовых ограничений государственный бюджет не имеет средств для финансирования всех проблемных задач, поэтому лучше сосредоточиться на решении ограниченного количества

приоритетных направлений, чем размывать бюджетные средства. Решение приоритетных экономических проблем даст впоследствии мультипликативный эффект на другие отрасли и тем самым усиливает эффект бюджетных вливаний, тогда как размытие финансирования по всем задачам сразу приведет к их недофинансированию и незавершению. Следовательно, выгоднее достичь результата в нескольких приоритетных задачах, чем не завершить ни одной.

Достоинством программно-целевого подхода является то, что в бюджете обычно выделяют 2 части затрат: фиксированную и гибкую. В фиксированную часть закладывают расходы на стратегические приоритетные программы и проекты, а в гибкую часть – операционные расходы.

Однако в случае ошибок в выборе приоритетных целей или планировании мероприятий программный подход может привести к неэффективному расходованию средств бюджета и не решить заявленных проблем.

Программный подход является частью системы стратегического планирования и управления. В стратегии обозначаются глобальные цели социально-экономического развития, и под эти цели создаются государственные или иные целевые программы. Программа является конкретным планом выполнения стратегии с четко прописанным набором мероприятий и выделением ресурсов под каждое мероприятие; также в программе обозначаются механизмы управления реализацией и контроля выполнения.

Однако данный план мероприятий может быть достаточно обширным, так как для решения конкретной задачи необходимо предпринимать усилия по разным направлениям. Поэтому программа может иметь в своей структуре несколько подпрограмм или проектов, направленных на решение более узкого круга задач.

Таким образом, целевые программы являются ключевым элементом государственной системы управления экономикой. По утверждению Б.А. Райзберга, «программные цели надо рассматривать в единстве с общей системой целей государственного управления экономикой и социальной сферой» [4, с. 111].

Программы отличаются от оперативного управления прежде всего своей целевой направленностью, ограниченностью по времени исполнения, четко обозначенной структурой и планом мероприятий, а также выделением отдельного финансирования.

Программы призваны решать стратегические задачи развития экономики, имеющие сложный, комплексный, межотраслевой и многотерриториальный характер, их задачей является объединение ресурсов и управленческих механизмов для достижения цели. Сущность программно-целевого подхода состоит в постановке четкой цели по решению определенных экономических задач и организации действий по ее достижению с выделением ресурсом и последующим контролем результатов. Общий документ с описанием и конкретизацией вышеуказанной схемы мероприятий называется программой.

Программа по определению должна отличаться от плана операционных мероприятий. Государственные программы имеют ряд признаков, по которым их можно отделить от других управленческих инструментов.

- Первым таким признаком является иерархия конкретных взаимосвязанных целей. На верхнем уровне руководства ставится основная долгосрочная цель, которая имеет как количественные, так и качественные характеристики. На втором уровне данная цель разбивается на несколько более конкретных целей, в результате на низшем (исполнительном) уровне формируется четкий перечень задач, необходимых для достижения поставленных целей.
- Вторым признаком является согласованное выполнение взаимосвязанных действий. Программа является полноценной системой, состоящей из различных подзадач, многие из которых должны выполняться последовательно. Здесь требуются особые походы к мониторингу выполнения, так как вся система характеризуется высокой динамичностью и сложными взаимосвязями процессов.
- В-третьих, программы должны иметь ограниченную протяженность во времени и пространственную взаимоувязку, что связано с комплексностью государственных программ. Государственные программы должны решать не текущие, а стратегические задачи развития экономики страны.
- И четвертым признаком, характерным именно для программно-целевого подхода, является уникальность и инновационность программ, так как целевые параметры и

комплекс мероприятий разрабатываются для конкретной территории или организации.

Развитие системы стратегического управления экономикой РФ. В XXI в. Россия вступила в новую стадию роста, характеризующуюся новыми трендами и условиями, «которые в значительной мере будут определять развитие глобальных процессов на обозримую перспективу» [5, с. 6].

Поэтому в современной ситуации необходимо развивать механизмы своевременной адаптации стратегий к условиям неопределенности и механизмы реализации стратегий. К таким механизмам относят программно-целевой подход, использование проектного подхода при реализации программ и проектов, а также программно-целевое бюджетирование.

Как справедливо отмечает В.Д. Андрианов, ни одна волна экономического роста, в том числе в новых индустриальных странах Азии, не была бы возможна без использования стратегического управления и долгосрочного планирования на государственном уровне. Без формулирования стратегических целей развития возможен лишь кратковременный хаотичный рост [6].

Стратегическое управление на государственном уровне подразумевает формирование видения, миссии государства и целей государственного развития, определение системы сбалансированных показателей для оценки достижения целей, выбор механизмов достижения целей, ресурсное обеспечение запланированных работ, контроль и мониторинг выполнения стратегии, корректировка по мере необходимости.

Под стратегическим управлением экономической системой Г.Б. Клейнер предлагает понимать «управление, основанное на комплексной стратегии деятельности и развития данной системы» [7, с. 11].

И.Б. Гурков отмечает, что стратегическое управление государством обязательно направлено на «изменение способов трансформации ресурсов в результаты» [8, с. 27] и этом его отличие от оперативного управления.

Государство также имеет свою миссию, которую называют национальной идеей. Миссия государства определяется исходя

из духовно-нравственных идеалов населения, менталитета, исторических и географических особенностей, природных условий [7, с. 22-25].

Субъектами стратегического управления являются государство, общество и экономика [7, с. 15-16]. Разрабатывать стратегию должно государство, так как ему общество делегировало права на управление экономикой. Под стратегией понимается «обобщенное представление структуры и функционирования экономической системы, основанное на целостном видении процессов производства и воспроизводства» [7, с. 14]. Важная роль стратегического управления состоит в согласовании интересов и координации действий всех экономических субъектов. При этом повышается качество управления экономикой и снижается вероятность субъективных и непрофессиональных решений.

Для эффективной реализации стратегии государству нужны финансовые и нефинансовые институты развития, которые будут координировать мероприятия и концентрировать ресурсы для финансирования программ и проектов.

В.Л. Тамбовцев определяет стратегическое планирование как «разработку планов реализации предварительно созданной стратегии» [8, с. 30]. Таким образом, стратегия предоставляет информацию для планирования.

В России существует множество разнообразных стратегических документов: стратегий, стратегических планов, концепций и программ развития регионов, а также методических рекомендаций по их применению.

В 2018 г. Президент подписал Указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в котором определил 9 национальных целей и показатели их достижения, а также основные показатели деятельности Правительства РФ до 2024 г. и прогноз социально-экономического развития РФ до 2024 г. Для реализации указанных целей в 2018-2019 гг. утверждены 13 новых национальных проектов: демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда и поддержка занятости, наука, цифровая экономика, культура,

малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, международная кооперация и экспорт, комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.¹ Кроме федерального финансирования, национальные проекты предусматривают в качестве источников инвестиций бюджеты субъектов РФ и внебюджетные источники.

В 2020 г. в связи с кризисом, вызванным Ковид-19, был произведен пересмотр целей и Указом Президента РФ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» были определены 5 приоритетных целей социально-экономического развития страны: сохранение населения, здоровья и благополучия людей, обеспечение возможностей для самореализации и развития талантов, комфортная и безопасная среды для жизни и достойного, эффективного труда, успешное предпринимательство и цифровая трансформация². Таким образом, провозглашена ценность перехода новому типу экономического развития путем структурной перестройки экономики при определяющей роли развития человеческого капитала и частного предпринимательства.

Программы являются ключевым элементом системы стратегического планирования и управления, определенной законом О стратегическом планировании в РФ №172-ФЗ³. Президент РФ устанавливает национальные цели развития. На основе национальных целей разрабатываются стратегии развития государства, отраслей и ведомств, и для их реализации создаются целевые программы. Программа может иметь в своей структуре несколько подпрограмм или проектов.

Сейчас в России реализуется 46 государственных программ, они сгруппированы в 5 направлений: новое качество жизни, инноваци-

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 07.05.2018 №204 (ред. от 21.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Доступ осуществлен 01.04.2021.

² О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года. [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 21 июля. 2020 г. №474. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Доступ осуществлен 01.04.2021.

³ О стратегическом планировании в Российской Федерации. [Электронный ресурс]: федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ (ред. от 31.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Доступ осуществлен 01.04.2021.

онное развитие и модернизация экономики, сбалансированное региональное развитие, эффективное государство, обеспечение национальной безопасности⁴. Кроме государственных программ, имеющих самый высокий статус, в РФ существуют федеральные целевые программы, ведомственные и отраслевые программы, по уровню власти также выделяют региональные и местные программы.

В целях внедрения принципов проектного управления Постановлением Правительства РФ от 12.10.2017 № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» отдельным программам присвоен статус пилотных государственных программ⁵. В настоящее время пилотными являются следующие 6 программ:

- развитие здравоохранения;
- развитие образования;
- Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ;
- развитие транспортной системы;
- государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 гг.;
- комплексное развитие сельских территорий⁶. При этом ряд федеральных целевых программ были прекращены досрочно с 01 января 2018 г. и включены в перечень пилотных государственных программ⁷.

⁴ Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации. [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 №1950-р (ред. от 28.05.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Доступ осуществлен 01.04.2021.

⁵ О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации (вместе с «Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»). [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 12.10.2017 №1242 (ред. от 16.04.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Доступ осуществлен 01.04.2021.

⁶ Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации, в том числе являющихся пилотными, в которых формируются разделы и (или) представляется сводная информация по опережающему развитию приоритетных территорий. [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 25.11.2017 №2620-р (ред. от 06.02.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Доступ осуществлен 01.04.2021.

⁷ О применении механизма проектного управления при формировании и реализации отдельных государственных программ // Сайт Правительства России. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/29710/>. Доступ осуществлен: 04.04.2021.

Пилотные государственные программы имеют несколько особенностей. Внесены изменения в систему управления такими программами. Пилотная программа должна иметь не более 5 измеримых целей, а также измеримые цели второго уровня. В программе четко выделяются проектная (приоритетные, ведомственные проекты) и процессная (целевые программы) части. Внедрены принципы ранжирования проектов и оценки обеспеченности целей госпрограмм проектами. Пилотные программы управляются на основе принципов проектного управления, для чего организуется проектный офис, формируется проектная команда, выполняющая функцию координации усилий между различными ведомствами и уровнями власти. Предусмотрен особый порядок оценки эффективности пилотных проектов⁸.

Федеральные целевые программы и ведомственные программы включены в состав государственных программ. Национальные проекты состоят из федеральных проектов. Федеральные проекты в свою очередь входят в государственные программы. Таким образом, федеральные проекты являются связующим элементом между государственными программами и национальными проектами. Технически эта связь реализуется в бюджете с использованием кодов бюджетной классификации расходов. При этом федеральные проекты одного национального проекта могут быть включены в одну или несколько разных государственных программ. Таким образом, национальные проекты встроены в систему государственных программ в РФ.

Новое положение о системе управления государственными программами РФ. Сложная система стратегических документов РФ, законодательных актов и методик стала одной из причин низкой эффективности функции стратегического планирования и управления нашей стране, а также вызвала необходимость пересмотра и упорядочения различных нормативных положений касательно разработки, реализации и оценки государственных программ. Постановлением Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786 было принято Положение «О системе управления государственными программами Российской Федерации»,

⁸ Об отличиях пилотных программ от других госпрограмм // Сайт Бюджет.ру. [Электронный ресурс]. URL: <https://bujet.ru/article/343468.php>. Доступ осуществлен: 04.04.2021.

регулирующее порядок реализации и оценки эффективности государственных программ РФ с 2022 г.⁹ Данное Положение заменит собой ряд устаревших нормативных актов, включая «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ» (Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588) и «Правила разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ РФ» (Постановление Правительства РФ от 12 октября 2017 г. № 1242)¹⁰.

Новое положение № 786 указывает, что государственная программа представляет собой документ стратегического планирования, задачей которого является реализация приоритетных направлений государственной политики социально-экономического развития страны и достижение национальных целей развития, определенных указом Президента РФ № 474¹¹.

Выделяется 2 типа государственных программ. Первый тип – это государственные программы, направленные на достижение общенациональных целей и обеспечение национальной безопасности в рамках конкретной отрасли или сферы развития. Второй тип – это комплексные программы, решающие проблемы межотраслевого и территориального взаимодействия, иногда в рамках нескольких государственных программ. Таким образом, в новом документе нашли отражение такие признаки программ, как нацеленность на решение стратегических проблем национального масштаба и координация мероприятий, затрагивающих различные сферы и территории деятельности¹².

Согласно положению № 786 в государственных программах обязательно выделяется проектная и процессная части, об особенностях управления которыми сказано в следующем абзаце. В документе отдельно приведен список видов деятельности, которые не подлежат реализации на программно-целевой основе. В основном это расходы на содержание постоянных органов власти (например, Президент, Государственная Дума и Совет Федерации, Верховный Суд и т.п.), международные визиты и

⁹ О системе управления государственными программами Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 26.05.2021 г. №786. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Доступ осуществлен 13.10.2021.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

обязательства, поддержка политических партий и референдумов, и некоторые другие направления¹³.

Для успешной реализации государственных программ требуются особые технологии управления. В мировой практике распространены два подхода к управлению выполнением программ: процессный и проектный; их выбор зависит от характера деятельности и желаемого результата. Если деятельность является рутинной, повторяющейся и ориентирована на стандартизированный результат, то для управления ею целесообразно применять процессный подход, который заключается в оптимизации повторяющихся процессов и создании постоянной организационной структуры для выполнения работ.

Проектный подход применяется в случае единоразового характера деятельности с уникальным результатом, который необходимо получить в конкретные сроки. Проект всегда направлен на позитивное развитие и изменение текущего состояния дел. Для реализации проекта создается особая организационная структура, формируется временная рабочая группа, распределяются деловые роли среди ее участников, определяются принципы взаимодействия членов команды и выделяются ресурсы. Главное требование в реализации проектного подхода – это создание эффективной структуры управления, при которой будут скоординированы действия всех участников государственной программы, выделены финансовые средства и временные ресурсы исполнителей¹⁴.

Отдельно следует отметить тот факт, что Положение «О системе управления государственными программами Российской Федерации» № 786 вводит требования к управлению программами с использованием современных цифровых технологий, что по замыслу разработчиков должно повысить их прозрачность и эффективность¹⁵.

Также Положение содержит требования к структуре и целеполаганию государственных программ, их содержанию, этапам

¹³ Там же.

¹⁴ Центр проектного менеджмента РАНХиГС. URL: <https://pm.center/projectmanagement/proektnoe-upravlenie-v-sisteme-gosudarstvennogo-upravleniya/>. Доступ осуществлен 04.04.2021.

¹⁵ О системе управления государственными программами Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 26.05.2021 г. №786. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Доступ осуществлен 13.10.2021.

разработки, порядку внесения изменений, к системе управления программами, финансовому обеспечению, к контролю за реализацией государственных программ¹⁶.

В целом можно отметить, что новый документ является своевременным и упорядочивает процесс использования государственных программ в системе стратегического управления РФ. Он однозначно подчеркивает связь программ с целями национального развития и указывает на необходимость их бюджетного обеспечения исходя из приоритетных направлений государственной политики. Однако практическая реализация может отличаться от нормативных предписаний по причинам экономического и управленческого характера, которые будут рассмотрены в следующем параграфе.

Современные проблемы системы программно-целевого планирования РФ. Национальная российская система стратегического развития и управления имеет множество проблем, связанных с особенностями исторического развития нашего государства, управленческим и культурным менталитетом руководящей элиты, а также с темпами и ограничениями экономического роста в настоящий момент.

На формирование системы стратегического планирования и программных методов управления экономикой в РФ значительное влияние оказала смена экономической системы в конце XX в., когда произошел переход от плановой к рыночной экономике. Соответственно изменились институты государственного регулирования (от Госплана к неопределенным) и методы планирования (от директивных к индикативным). Была разрушена советская плановая система, включая научные институты, занимающиеся разработкой методологии и научным обоснованием планов и прогнозов, утрачена квалификация персонала, научные традиции, опыт и теоретическая база. «В 1990-е – начале 2000 гг. Правительство не могло внедрить в практику долгосрочное бюджетное планирование из-за неустойчивой макроэкономической ситуации, чрезвычайно высокой инфляции, отсутствия законодательной базы, определяющей институциональную базу

¹⁶ Там же.

российской экономики и бюджетного процесса» [9, с. 16]. Вследствие этого имел место десятилетний перерыв в применении инструментов государственного регулирования (1990-2000 гг.) и период господства свободного рынка. Новые институты и методики до сих пор не воссозданы в полной мере.

Данный факт осознается на высшем уровне власти, в связи этим Президент РФ В.В. Путин заявил о необходимости развивать систему стратегического планирования на качественно новой основе. На совещании с Советом Безопасности в сентябре 2021 г. он подчеркнул важность соответствия программных инструментов приоритетам национального развития. При этом в качестве основных целеполагающих стратегических документов в настоящий момент он назвал Стратегию национальной безопасности РФ, утвержденную Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400¹⁷ и Указ о национальных целях развития до 2030 г. № 474¹⁸.

27 сентября 2021 г. Советом Безопасности РФ одобрен проект «Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в РФ». Он призван закрепить четкую структуру стратегических документов РФ, последовательность их разработки и корректировки. Кроме того, в рамках цифровой трансформации экономики планируется создание единой цифровой аналитической платформы стратегического управления¹⁹.

6 октября 2021 г. Правительство РФ утвердило перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года; всего выделено 42 инициативы, сгруппированных в 6 разделов: социальная сфера, строительство, экология, цифровая трансформация, технологический рывок и

¹⁷ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Доступ осуществлен 13.10.2021.

¹⁸ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года. [Электронный ресурс]: указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. №474. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Доступ осуществлен 01.04.2021; В России изменят систему стратегического планирования // Сайт Российской газеты. [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2021/09/27/v-rossii-izmeniat-sistemu-strategicheskogo-planirovaniia.html>. Доступ осуществлен: 13.10.2021.

¹⁹ Совбез одобрил проект основ стратегического планирования в РФ // Сайт Известия. [Электронный ресурс]. URL: <https://iz.ru/1227530/2021-09-27/sovbez-odobril-proekt-osnov-strategicheskogo-planirovaniia-v-rf>. Доступ осуществлен: 13.10.2021.

государство для граждан²⁰. Предполагается возможность финансирования этих проектов с привлечением средств Федерального бюджета и Фонда национального благосостояния наряду с частными инвестициями²¹.

Новый Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г., который обычно утверждается Правительством РФ как комплекс мероприятий по выполнению поручений Президента, должен включать реализацию данных инициатив²².

Таким образом, происходящие события показывают, что в России сейчас предпринимается попытка пересмотра системы стратегического планирования и управления с целью стимулирования ее более эффективной работы и возможности для концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития.

Перечень стратегических инициатив добавляет еще один вид к инструментам программного планирования. В РФ уже существуют национальные проекты, различные виды государственных программ, федеральные и ведомственные проекты; в этот же ряд становятся стратегические инициативы. В большинстве они дублируют мероприятия национальных проектов и государственных программ.

Рассмотрим это на примере цифровой экономики. Цифровая трансформация обозначена в качестве одной из пяти целей национального развития в Указе Президента РФ № 474. В качестве показателей ее достижения определены: достижение цифровой зрелости отраслей экономики, достижение доли электронных социальных услуг до 95%, обеспечение доступа в сеть Интернет 97% домохозяйств, рост инвестиций в отечественные информационно-компьютерные технологии в 4 раза к 2030 г. с 2019 г. Существует государственная программа «Информаци-

²⁰ Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 г. №2816-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Доступ осуществлен 13.10.2021.

²¹ Правительство утвердило перечень инициатив социально-экономического развития до 2030 года // Сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/news/43451/>. Доступ осуществлен: 13.10.2021.

²² Путин поручил утвердить план по достижению национальных целей развития // Сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/610d379e9a79472f804922fc>. Доступ осуществлен: 13.10.2021

онное общество», которая направлена на формирование безопасной информационной среды и инфраструктуры, информационного государства²³; и национальный проект «Национальная программа «Цифровая экономика РФ»²⁴, который предусматривает развитие отечественного программного обеспечения, формирование инфраструктуры высокоскоростной передачи данных и увеличение внутренних затрат на цифровую экономику, а также подготовку высококвалифицированных кадров. Стратегические инициативы по разделу Цифровая трансформация будут способствовать обеспечению населения доступом в интернет, созданию цифрового профиля гражданина и получению государственных услуг онлайн, развитию электронного документооборота и подготовке кадров для работы в сфере информационных технологий²⁵. Как видно, цели вышеуказанных документов пересекаются между собой. Вызывает вопросы приоритетность перечисленных программных документов для целей бюджетного финансирования.

Другая актуальная проблема, которая пока сложно поддается решению, состоит в том, что основным инструментом управления экономикой РФ в настоящее время является бюджет, а не стратегии, программы и планы. Финансирование государственных программ и национальных проектов подстраивается под существующие бюджетные ограничения, зачастую приоритет отдается срочным антикризисным мерам и мерам социальной поддержки в ущерб инвестиционным расходам, имеющим долгосрочный эффект. Это приводит к доминированию краткосрочных целей над стратегическими, и, как следствие, не позволяет выйти на целевые темпы роста экономики и консервирует устаревшую структуру промышленности.

²³ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 15.04. 2014 г. №313 (в ред. от 16.12. 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Доступ осуществлен 13.10.2021

²⁴ Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]: паспорт национального проекта: утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 №7: (по состоянию на 09.07.2019 г.) // Сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций. URL: <https://digital.gov.ru>. Доступ осуществлен 13.10.2021

²⁵ Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 г. №2816-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Доступ осуществлен 13.10.2021

В данных условиях главным приоритетом российской экономической политики является обеспечение макроэкономической стабилизации и поддержание бюджетной сбалансированности. В результате стратегическое планирование отходит на второй план после антикризисных стабилизационных планов [10, с. 51].

Одной из причин слабой ресурсообеспеченности программ и проектов является нереалистичность их целей, некоторые из которых «производят впечатление политических деклараций, не согласованных с реальными возможностями страны» [11, с. 35]. В качестве примера можно привести Майские указы Президента РФ, в частности о создании 25 млн высокопроизводительных рабочих мест или повышение зарплат бюджетников темпами выше уровня инфляции [11, с. 35]. Учитывая прошлую динамику роста экономики и темпы модернизации понятно, что такой рывок невозможно совершить имеющимися ресурсами. Некоторые показатели сформулированы недостаточно конкретно, как пример можно отметить ориентир по достижению цифровой зрелости отраслей экономики и социальной сферы. С психологической точки зрения людям не всегда понятно, что входит в понятие цифровой зрелости, поэтому такой показатель не оказывает значимого мотивирующего эффекта на граждан страны и не дает понимания, в каком направлении прилагать усилия. В качестве примера ясных и понятных целей можно привести лозунги советских времен об электрификации страны или освоении космоса.

Оценка доли программных расходов бюджета РФ. Для оценки степени распространения и широты применения программно-целевого подхода для финансирования экономики РФ был проанализирован объем расходов федерального бюджета на государственные программы и национальные проекты.

В табл. 1 приведены расходы федерального бюджета на госпрограммы с момента их принятия в 2013 г.

Как видно, до 2018 г. сумма и доля программных расходов в общих расходах федерального бюджета была относительно стабильна, допуская колебания в пределах 20%. С 2019 г. доля программной составляющей растет благодаря внедрению национальных проектов. Также это объясняется тем, что часть операционных расходов была включена в проекты.

Таблица 1

Расходы на государственные программы

Год	Расходы федерального бюджета, млрд руб.	Расходы федерального бюджета на государственные программы, млрд руб.	Доля государственных программ в общих расходах федерального бюджета, %
2013	13 342,92	8 420,25	63
2014	14 831,58	7 577,28	51
2015	15 620,25	7 607,57	49
2016	16 416,45	6 957,35	42
2017	16 420,30	8 022,57	49
2018	16 713,00	8 688,23	52
2019	18 214,52	11 200,98	61

Источник: данные Федерального Казначейства России²⁶, расчеты автора.

Расходы на федеральные целевые программы (ФЦП) в общих расходах федерального бюджета росли с 2001 г. по 2008 г. (табл. 2).

Таблица 2

Расходы на федеральные целевые программы

Год	Расходы на ФЦП, млрд руб.	Доля ФЦП в общих расходах федерального бюджета, %
2001	52,00	4,4
2002	124,00	6,4
2003	152,00	6,6
2004	188,00	6,8
2005	320,00	9,0
2006	406,00	9,5
2007	587,00	9,8
2008	774,00	10,2
2009	832,00	8,6
2010	773,00	7,6
2011	879,03	8,0
2012	1 039,75	8,1
2013	994,25	7,5
2014	895,78	6,0
2015	912,23	5,8
2016	835,97	5,1
2017	832,27	5,1
2018	384,90	2,3

Источник: данные Райзберг Б.А. [4] и Федерального Казначейства России²⁷, расчеты автора.

²⁶ Федеральное казначейство России. [Электронный ресурс]. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetov/federalnyj-byudzhets/>. Доступ осуществлен 10.04.2021.

²⁷ Там же.

После 2013 г. идет постепенное сокращение доли ФЦП, так как они начали заменяться государственными программами. В целом их доля не превышала 10% общих расходов федерального бюджета. Поэтому говорить о полноценном переходе к программно-целевому управлению в РФ можно только после перехода к государственным программам в 2013 г.

Табл. 3 показывает расходы на национальные проекты по годам. Их доля до 2019 г. была невелика и колебалась от 1 до 5%. В 2019 г. с принятием 13 национальных проектов для выполнения национальных целей, продекларированных Президентом РФ после инаугурации в 2018 г., доля проектных расходов в федеральном бюджете выросла до 9%, что позволяет сделать вывод о начале перехода к проектному управлению государством.

Таблица 3

Расходы на национальные проекты

Год	Расходы федерального бюджета, млрд руб.	Расходы федерального бюджета на национальные проекты, млрд руб.	Доля национальных проектов в общих расходах федерального бюджета, %
2012	12 894,99	546,31	4
2013	13 342,92	261,36	2
2014	14 831,58	492,82	3
2015	15 620,25	446,74	3
2016	16 416,45	886,08	5
2017	16 420,30	170,68	1
2018	16 713,00	206,97	1
2019	18 214,52	1 601,79	9

Источник: данные Федерального Казначейства России²⁸, расчеты автора.

В табл. 4 приведены расходы федерального бюджета на федеральную адресную инвестиционную программу. В разные годы они колебались от 2 до 7%.

В табл. 5 представлен анализ программных расходов в разрезе укрупненных статей федерального бюджета и их доля в общих расходах бюджета по каждой статье за 2018-2019 гг., а также динамика изменений.

²⁸ Там же.

Таблица 4

**Расходы на федеральную адресную
инвестиционную программу**

Год	Расходы федерального бюджета, млрд руб.	Расходы федерального бюджета на ФАИП, млрд руб.	Доля ФАИП в общих расходах федерального бюджета, %
2011	10 925,62	381,33	3
2012	12 894,99	397,13	3
2013	13 342,92	838,49	6
2014	14 831,58	795,73	5
2015	15 620,25	1 098,72	7
2016	16 416,45	738,80	5
2017	16 420,30	252,68	2
2018	16 713,00	386,08	2

Источник: данные Федерального Казначейства России²⁹, расчеты автора.

Таблица 5

**Доля программных расходов по статьям затрат
федерального бюджета**

Статья расходов федерального бюджета	Исполнено в 2019 г., млрд руб.	Расходы на госпрограммы в 2019 г., млрд руб.	Исполнено в 2018 г., млрд руб.	Расходы на госпрограммы в 2018 г., млрд руб.	Доля программных расходов, %		
					в 2019 г.	в 2018 г.	изменение
А	1	2	3	4	5	6	7
Всего расходов федерального бюджета	18 214,52	11 200,98	16 713,00	8 688,24	61	52	10
Общегосударственные вопросы	1 363,54	793,90	1 257,12	701,93	58	56%	2
Национальная оборона	2 997,45	1 022,57	2 827,01	24,00	34	1%	33
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 083,24	1 127,17	1 971,58	1 090,84	54	55	-1
Национальная экономика	2 827,08	2 646,00	2 402,09	2 163,74	94	90	4
Жилищно-коммунальное хозяйство	282,18	225,22	148,79	56,41	80	38	42
Охрана окружающей среды	197,55	197,53	115,98	114,42	100	99	1
Образование	826,51	792,19	722,62	597,57	96	83	13

²⁹ Там же.

А	1	2	3	4	5	6	7
Культура, кинематография	122,37	121,67	94,85	86,39	99	91	8
Здравоохранение	712,97	680,00	537,31	421,11	95	78	17
Социальная политика	4 882,82	1 677,45	4 581,80	1 386,21	34	30	4
Физическая культура и спорт	81,41	81,14	64,02	59,83	100	93	6
Средства массовой информации	103,50	102,23	88,45	84,52	99	96	3
Обслуживание государственного и муниципального долга	730,77	730,77	805,97	805,97	100	100	0
Межбюджетные трансферты	1 003,14	1 003,14	1 095,42	1 095,29	100	100	0

Источник: данные Федерального Казначейства России³⁰, расчеты автора.

На основе анализа исполнения федерального бюджета РФ за 2018-2019 гг.³¹ автором рассчитано, что в 2018 г. программные расходы составили 52%, а непрограммные расходы – 48% расходов; в 2019 г. это соотношение было 61 и 39% соответственно. Доля проектных расходов в сумме программных расходов в 2018 г. составила 2%, в 2019 г. – 14% (в связи с запуском 13-ти новых национальных проектов). В общем объеме расходов федерального бюджета проектная доля составила 1% в 2018 г. и 9% в 2019 г. В 2018 г. и 2019 г. более 75% расходов федерального бюджета являлись программными по разделам: развитие национальной экономики, охрана окружающей среды, образование, культура и кинематография, здравоохранение, физическая культура и спорт, средства массовой информации. Менее 40% программных расходов в 2018 г. приходилось на национальную оборону, жилищно-коммунальное хозяйство и социальную политику. В 2019 г. существенно выросла по сравнению с 2018 г. доля программных расходов по разделам жилищно-коммунальное хозяйство (с 38 до 80%) и национальная оборона (с 1 до 34%).

Приведенные данные вместе с анализом нормативно-правовой базы РФ в области стратегического управления наглядно демонстрируют, что программно-целевой подход в РФ в настоящее время находится на стадии становления: меняется методология и

³⁰ Там же

³¹ Там же

законодательство, переформулируются государственные программы, закрываются старые программы (в основном речь идет о ФЦП) и иницируются новые, не работает полноценная система стратегического планирования, единая стратегия социально-экономического развития РФ находится в стадии разработки. Процесс развития эффективной системы стратегического планирования и управления в РФ затрудняет постоянная корректировка национальных целей и экономической политики.

Наряду с государственными целевыми программами в РФ начала действовать система национальных проектов как отдельный механизм реализации национальных целей. Их доля в общих расходах бюджета пока невелика (до 9% в 2019 г.). Следствием такого дублирования программ и проектов является непрозрачная структура управления и ответственности за достижение результатов. Это приводит к недофинансированию программ, недостижению запланированных целей и частому продлению программ и проектов.

Заключение. На современном этапе развития общества роль государства в регулировании развития экономики претерпевает значительную трансформацию. Наряду с традиционными экономическими функциями по проведению антициклического регулирования, формированию бюджетно-налоговой и кредитно-денежной политики, а также законодательному регулированию, на первый план выходят задачи по стратегическому управлению, прогнозированию и долгосрочному программированию экономического развития, структурной перестройке экономики, созданию глобальных конкурентных преимуществ, координации действий экономических агентов на всех уровнях власти, развитию человеческого капитала как главного актива постиндустриального общества.

На основе проведенного исследования можно сделать вывод, что программно-целевой подход активно применяется в управлении экономикой РФ и встроен в систему стратегического управления, что получило закрепление на законодательном уровне. Анализ расходов федерального бюджета показал рост доли программной и проектной составляющей, что подтверждает указанные тенденции. Однако в отличие от развитых стран запада Россия сравнительно недавно начала внедрять программно-целевой подход в управление

экономикой. Поэтому его механизмы на сегодняшний день не полностью отлажены и возникают многочисленные проблемы в стратегическом управлении.

С 2001 г. в РФ идет процесс становления программно-целевого подхода, так как постоянно меняется методология, классификация и количество программ. Но полноценной системы программного управления в настоящий момент не сложилось. Программы и проекты меняются, переструктурируются, зачастую не достигнув своих целей. Происходит периодическая корректировка национальных целей. Отсутствует стратегия социально-экономического развития РФ после 2021 г.

Анализ расходов федерального бюджета показывает, что только начиная с 2013 г. программные расходы стали составлять более 50% бюджетных расходов. Это связано с утверждением государственных программ вместо действовавших ранее федеральных целевых программ. Однако общая сумма государственных расходов при этом не увеличились. Отсюда можно сделать вывод, что произошла всего лишь перегруппировка бюджетных расходов по программно-целевому принципу, а наполнение и суть затрат остались прежними. Таким образом, нельзя говорить, что приняты новые программы в их классическом понимании, а только объединены в государственные программы уже имеющиеся мероприятия. Следовательно, многие целевые программы не удовлетворяют их классическому определению.

В практике управления РФ программы являются элементом бюджетного планирования и подчинены логике бюджетного процесса, а не выполнению стратегических задач. Поэтому большая часть программ являются просто формой функциональных расходов, дополненных целевыми индикаторами. В существующих условиях остается актуальным вопрос оценки эффективности государственных программ и их реального вклада в достижение целей стратегического управления экономикой РФ, что представляет обширную проблематику для дальнейших исследований по этому направлению.

Список литературы

1. Воейков М.И., Городецкий А.Е., Гринберг Р.С. *Экономическая природа государства: новый ракурс: научный доклад*. М.: Институт экономики РАН. 2018. 54 с.
2. Осадчая И.М. *Постиндустриальная экономика: меняется ли роль государства? // Мировая экономика и международные отношения*. 2009. № 5. С. 31-42.
3. Широков, А.А. *Социально-экономический прогноз как механизм стратегического управления экономикой // Журнал Бюджет*. 2019. № 1(193). С. 75-79.
4. Райзберг Б.А. *Целевые программы в системе государственного управления экономикой: монография*. М.: Лаборатория книги. 2012. 332 с.
5. Медведев Д.А. *Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики*. 2018. № 10. С. 5-28.
6. Андрианов В.Д. *Принципы разработки долгосрочной стратегии социально-экономического развития России на федеральном и региональном уровне. // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник*. 2020. № 15-2. 1002 с.
7. Клейнер Г.Б. *Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России // Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России. Материалы научного семинара*. Вып. № 5(43). М.: Научный эксперт, 2011. С. 5-37.
8. Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. *Теория стратегического планирования: институциональный подход // Terra Econotomicus*. 2020. Т. 18. № 2. С. 22-48. DOI: 10.18522/2073-6606-2020-18-2-22-48
9. Либерман Т.И., Гурина М.А. *Программно-целевое планирование: подходы, инструменты, тенденции развития: монография*. М.: Первое экономическое издательство, 2020. 162 с. DOI: 10.18334/9785912923067
10. Кувалин Д.Б., Ленчук Е. Б. Войтоловский Ф.Г. *Стратегическое планирование в государственном управлении: опыт, возможности и перспективы // Проблемы прогнозирования*. 2020. № 6. С. 46-55. DOI: 10.47711/0868-6351-183-46-55
11. Золотарева А.Б., Соколов И.А. *Актуальные вопросы стратегического планирования и аудита в современной России // Проблемы прогнозирования*. 2021. № 5. С. 29-41. DOI: 10.47711/0868-6351-188-29-41

Для цитирования: Волкова Е.Ю. Место программно-целевого подхода в системе стратегического управления экономикой РФ // Научные труды. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. 2021. С. 167-191.
DOI: 10.47711/2076-318-2021-167-191.

Summary

THE PLACE OF PROGRAM-ORIENTED APPROACH IN THE SYSTEM OF STRATEGIC MANAGEMENT OF RUSSIAN ECONOMY

VOLKOVA Elena Yu., elena-v2810@rambler.ru, Post-graduate student of the Macroeconomic Policy and Strategic Management Department, Faculty of Economics, Moscow State University M.V. Lomonosov, Moscow, Russia.

Abstract. The article examines the importance of strategic management for the current stage of the Russian economy development and the role of the program-oriented approach as an instrument of government regulation. The main features of the Russian government programs are determined. Based on the statistical analysis of the federal budget's program expenditures, conclusions are made about the dynamics of program management tools in the Russian Federation.

Keywords: development strategy, program-oriented approach, government regulation, development of the Russian economy, strategic management, government programs.

For citation: *Volkova E.Yu.* The Place of Program-Oriented Approach in the System of Strategic Management of Russian Economy // Scientific works: Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences. 2021. Pp. 167-191.
DOI: 10.47711/2076-318-2021-167-191.