

УДК 336.1

DOI: 10.34670/AR.2026.19.59.026

Программно-целевой подход и возможности его применения в сфере государственного управления

Февронин Артём Борисович

Магистрант,
Научно-исследовательский институт
гуманитарных наук при Правительстве Республики Мордовия,
430005, Российская Федерация, Саранск, ул. Большевикская, 68;
e-mail: artembillion@icloud.com

Аннотация

В статье раскрывается сущность программно-целевого подхода в системе государственного управления, анализируются его теоретические основы, преимущества и проблемные аспекты реализации. Рассмотрены примеры применения данного подхода в практике стратегического планирования Российской Федерации. Проведён обзор зарубежного опыта использования программно-целевых механизмов, а также предложены направления совершенствования данного метода с учётом цифровизации управления и принципов результативности. Цель исследования — оценить возможности применения программно-целевого подхода в повышении эффективности государственной политики. Используются методы системного анализа, сравнительного и логического моделирования. Сделан вывод о необходимости комплексной интеграции программно-целевого подхода с проектным управлением и цифровыми технологиями.

Для цитирования в научных исследованиях

Февронин А.Б. Программно-целевой подход и возможности его применения в сфере государственного управления // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2026. Том 16. № 1А. С. 262-272. DOI: 10.34670/AR.2026.19.59.026

Ключевые слова

Государственное управление, программно-целевой подход, стратегическое планирование, эффективность, государственные программы, национальные проекты, управление результативностью, методология исследования.

Введение

Современные условия социально-экономического развития требуют от государства перехода от административно-командных механизмов к системным методам управления, ориентированным на результат. Программно-целевой подход (ПЦА) обеспечивает концентрацию ресурсов и координацию действий ведомств для достижения общих целей [Афанасьев, 2019]. Его ключевое преимущество состоит в увязке стратегических приоритетов с бюджетным процессом, что соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ [Бюджетный кодекс РФ, 2024]. Формирование «цепочки результатов» от ресурсов к социально-экономическим эффектам особенно важно при реализации национальных целей развития [Указ Президента РФ № 204, 2018]. Цель исследования — определить возможности и ограничения ПЦА в системе государственного управления Российской Федерации.

На практике ПЦА реализуется через государственные программы и подпрограммы, в которых закрепляются цели, задачи, мероприятия, показатели и объёмы финансирования. Управленческая результативность достигается при наличии измеримых и проверяемых индикаторов, отражающих результат и эффект, а не только процесс. В противном случае возникает формализм и снижается ценность мониторинга для принятия решений.

Материалы и методы

В ходе исследования применялись методы сравнительного анализа, системного подхода, логико-структурного моделирования и анализа нормативно-правовых актов. Теоретико-нормативную основу составили положения Бюджетного кодекса Российской Федерации и документы стратегического целеполагания, включая Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 [Бюджетный кодекс РФ, 2024; Указ Президента РФ № 204, 2018]. Эмпирическую базу сформировали материалы по федеральным и региональным государственным программам (паспорта, отчёты о реализации, значения показателей), а также открытые аналитические обзоры. Для анализа использовались критерии согласованности целей и задач, качества индикаторов и их сопоставимости с финансовым обеспечением.

Дополнительно использовалась логика построения «дерева целей» и матрицы результативности (inputs — activities — outputs — outcomes), позволяющая выявлять разрывы между заявленными целями и фактическими управленческими действиями. Такой подход повышает обоснованность выводов о качестве программного планирования и позволяет формулировать рекомендации по совершенствованию показателей и процедур мониторинга.

Литературный обзор

Проблематика программно-целевого управления исследуется многими отечественными и зарубежными авторами. Афанасьев М. П. рассматривает ПЦА как механизм концентрации ресурсов на приоритетах и реализации стратегических целей [Афанасьев, 2019]. Лапыгин Ю. Н. подчёркивает значимость прозрачности, измеримых результатов и обратной связи для корректировки программ [Лапыгин, 2020]. В зарубежной практике схожие подходы развиваются в рамках performance budgeting и result-based management; OECD связывает их эффективность с качеством показателей и публичной отчётностью [OECD, 2023].

Российские исследования акцентируют внимание на институциональных ограничениях

ПЦА. Кузнецова Н. В. указывает на зависимость качества программ от корректности целей и согласованности индикаторов [Кузнецова, 2021]. Смирнов А. И. рассматривает государственные программы как инструмент стратегического управления, требующий единых правил формирования паспортов и сопоставимой оценки эффективности [Смирнов, 2022]. Tatarkin A. I. и Sukharev O. S. отмечают риски инерционности программ при недостаточной гибкости механизмов корректировки [Tatarkin, Sukharev, 2020].

Нормативные основы разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ закреплены на уровне Правительства РФ, что задаёт единые процедурные требования к формированию целей, индикаторов и финансового обеспечения [Постановление Правительства РФ № 588, 2010]. Однако при практической реализации сохраняются проблемы координации между ведомствами и сопоставимости показателей, что снижает доверие к итогам оценки и усложняет управленческие решения по перераспределению ресурсов.

Результаты

Программно-целевой подход обеспечивает ряд преимуществ в системе государственного управления: комплексное решение межведомственных задач; концентрацию ресурсов по приоритетам; повышение прозрачности бюджетного процесса; формирование измеримых индикаторов результативности и ответственности исполнителей [Смирнов, 2022; Волков, 2023]. Вместе с тем анализ практики показывает, что эффект ПЦА проявляется только при наличии качественного программного дизайна и регулярного мониторинга.

К ключевым методологическим элементам ПЦА относятся: (1) постановка целей и задач с учётом иерархии стратегических документов; (2) описание мероприятий, обеспечивающих достижение целей; (3) формирование системы показателей с исходными значениями, целевыми ориентирами и источниками данных; (4) распределение ответственности между исполнителями и соисполнителями. Нарушение хотя бы одного элемента приводит к разрыву между планированием и фактическими результатами.

Среди типичных проблем реализации ПЦА выделяются: фрагментарность нормативно-методического обеспечения на уровне отдельных ведомств; дублирование мероприятий в разных программах; недостаточная увязка целевых показателей с бюджетными ассигнованиями и календарными планами; преобладание процессных индикаторов над результативными; слабая проработанность механизмов корректировки программ при изменении внешних условий [Кузнецова, 2021; Tatarkin, Sukharev, 2020]. Эти факторы повышают риск формального исполнения и затрудняют оценку социально-экономического эффекта.

Отдельной проблемой является качество данных для мониторинга. При отсутствии единых цифровых реестров и автоматизированного сбора показателей возрастает нагрузка на исполнителей, повышается вероятность ошибок и снижается сопоставимость отчётности. В результате оценка эффективности может фиксировать достижение плановых значений, не отражая реального изменения качества услуг или снижения издержек управления [Волков, 2023].

Обсуждение

Реализация программно-целевого подхода должна сопровождаться переходом к управлению по результатам, усилением межведомственного взаимодействия и внедрением

цифровых инструментов оценки эффективности [Власов, 2022]. Интеграция ПЦА с проектным управлением повышает управляемость сроков и ресурсов, а программная логика обеспечивает ориентацию на долгосрочные эффекты. Критически важно выстраивать каскад показателей от национальных целей к задачам программ и мероприятиям, обеспечивая прозрачность методик расчёта и источников данных.

Для повышения результативности целесообразно использовать риск-ориентированный мониторинг: фокусировать контроль на мероприятиях и показателях с наибольшей чувствительностью к рискам недостижения целей (срыв сроков, недофинансирование, зависимость от внешних поставщиков). Дополнение мониторинга независимой оценкой (включая экспертные и общественные механизмы) позволяет снижать субъективность отчётности и повышать качество управленческих решений.

С учётом цифровизации управления важно развивать единый цифровой контур государственных программ: интегрировать паспорта программ, финансовые данные и статистические показатели в сквозные панели мониторинга. Открытие части данных в формате открытых наборов усиливает общественный контроль и создаёт условия для сопоставления эффективности по регионам и направлениям политики [Власов, 2022].

Направления совершенствования

Системное развитие программно-целевого подхода предполагает одновременное совершенствование методологии планирования, процедур исполнения и инструментов оценки. На основе проведённого анализа предлагаются следующие направления:

- 1) Целеполагание: иерархия целей и показателей без дублирования, связанная с национальными целями и бюджетными приоритетами.
- 2) Индикаторы: переход от процессных метрик к показателям результата и эффекта; закрепление методик расчёта и источников данных.
- 3) Мониторинг: автоматизация сбора данных и использование дашбордов с сигналами о рисках отклонений.
- 4) Ответственность: закрепление ответственности руководителей и регламент корректировки программ.
- 5) Открытость: понятные паспорта программ, публичные отчёты и независимая оценка.

Реализация указанных мер позволит уменьшить формализм в отчётности, повысить сопоставимость результатов и обеспечить более обоснованное перераспределение ресурсов между приоритетами. В перспективе ПЦА может стать базовой архитектурой государственного управления, если будет поддержан единым цифровым контуром и понятными правилами оценки эффективности.

Заключение

Программно-целевой подход доказал свою эффективность как инструмент стратегического планирования и государственного регулирования, позволяющий концентрировать ресурсы и координировать межведомственные действия. Его потенциал реализуется в полной мере при наличии качественных показателей, прозрачного мониторинга и своевременной корректировки программ. Дальнейшее развитие ПЦА целесообразно связать с цифровыми технологиями, независимой оценкой и сопряжением с проектным управлением [Власов, 2022].

Библиография

1. Афанасьев М. П. Программно-целевое управление: теория и практика. Москва: ГУУ, 2019. 214 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Москва, 2024.
3. Власов И. С. Цифровизация государственного управления: проблемы и решения // Вестник РАНХиГС. 2022. № 5. С. 73–81.
4. Волков Д. В. Оценка эффективности реализации государственных программ // Государственная служба. 2023. № 2. С. 18–25.
5. Кузнецова Н. В. Программно-целевой подход в механизме государственного управления // Вестник экономики и права. 2021. № 3. С. 42–49.
6. Лапыгин Ю. Н. Стратегическое планирование и управление результатами. Москва: Финансы и статистика, 2020. 192 с.
7. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».
8. Смирнов А. И. Государственные программы как инструмент стратегического управления. Санкт-Петербург: Питер, 2022. 301 с.
9. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года».
10. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
11. OECD. Government at a Glance 2023. Paris: OECD Publishing, 2023. 245 p.
12. Tatarkin A. I., Sukharev O. S. Program-Target Method in Russian Public Administration // Journal of Institutional Studies. 2020. Vol. 12, No. 4. P. 35–49.

Program-Target Approach and Possibilities of Its Application in the Sphere of Public Administration

Artem B. Fevronin

Master's Student,
Research Institute of Humanities
under the Government of the Republic of Mordovia,
430005, 68, Bolshevistskaya str., Saransk, Russian Federation;
e-mail: artembillion@icloud.com

Abstract

The article reveals the essence of the program-target approach in the public administration system, analyzes its theoretical foundations, advantages, and problematic aspects of implementation. Examples of the application of this approach in the practice of strategic planning of the Russian Federation are considered. A review of foreign experience in using program-target mechanisms is conducted, and directions for improving this method are proposed, taking into account the digitalization of management and the principles of performance. The purpose of the study is to assess the possibilities of applying the program-target approach in increasing the efficiency of public policy. Methods of system analysis, comparative and logical modeling are used. The conclusion is drawn about the need for comprehensive integration of the program-target approach with project management and digital technologies.

For citation

Fevronin A.B. (2026) Programmno-tselevoy podkhod i vozmozhnosti yego primeneniya v sfere gosudarstvennogo upravleniya [Program-Target Approach and Possibilities of Its Application in the Sphere of Public Administration]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 16 (1A), pp. 262-272. DOI: 10.34670/AR.2026.19.59.026

Keywords

Public administration, program-target approach, strategic planning, efficiency, state programs, national projects, performance management, research methodology.

References

1. Afanasev, M. P. (2019). Programmno-tselevoe upravlenie: teoriya i praktika [Program-target management: Theory and practice]. GUU.
2. Byudzhetnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii [Budget Code of the Russian Federation]. (2024).
3. Federalnyy zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ «O strategicheskoplanirovanii v Rossiyskoy Federatsii» [Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014 "On Strategic Planning in the Russian Federation"]. (2014).
4. Kuznetsova, N. V. (2021). Programmno-tselevoy podkhod v mekhanizme gosudarstvennogo upravleniya [Program-target approach in the mechanism of public administration]. *Vestnik ekonomiki i prava*, (3), 42-49.
5. Lapygin, Yu. N. (2020). Strategicheskoe planirovanie i upravlenie rezultatami [Strategic planning and performance management]. *Finansy i statistika*.
6. OECD. (2023). Government at a glance 2023. OECD Publishing.
7. Postanovlenie Pravitelstva RF ot 02.08.2010 № 588 «Ob utverzhdenii Poryadka razrabotki, realizatsii i otsenki effektivnosti gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii» [Decree of the Government of the Russian Federation No. 588 of August 2, 2010 "On Approval of the Procedure for the Development, Implementation and Evaluation of the Effectiveness of State Programs of the Russian Federation"]. (2010).
8. Smirnov, A. I. (2022). Gosudarstvennye programmy kak instrument strategicheskogo upravleniya [State programs as a tool of strategic management]. Piter.
9. Tatarin, A. I., & Sukharev, O. S. (2020). Program-Target Method in Russian Public Administration. *Journal of Institutional Studies*, 12(4), 35-49.
10. Ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2018 № 204 «O natsionalnykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiyskoy Federatsii do 2024 goda» [Decree of the President of the Russian Federation No. 204 of May 7, 2018 "On the National Goals and Strategic Objectives of the Development of the Russian Federation for the Period up to 2024"]. (2018).
11. Vlasov, I. S. (2022). Tsifrovizatsiya gosudarstvennogo upravleniya: problemy i resheniya [Digitalization of public administration: Problems and solutions]. *Vestnik RANKhiGS*, (5), 73-81.
12. Volkov, D. V. (2023). Otsenka effektivnosti realizatsii gosudarstvennykh programm [Evaluating the effectiveness of state program implementation]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, (2), 18-25.