

УДК 338.984

***A. V. Kazakov***

Северо-Западный институт управления РАНХиГС, Санкт-Петербург,  
e-mail: kazakov-av@ranepa.ru

***A. N. Prihodko***

Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет,  
Санкт-Петербург, e-mail: an\_prihodko@mail.ru

## **ОПЫТ И СОВРЕМЕННОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО (ПРОЕКТНОГО) УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Ключевые слова:** программно-целевое планирование, проектное управление, целеполагание, нестабильные условия, управленческие решения.

Сложности планирования, особенно масштабной деятельности, в условиях неопределенности и нестабильности внешней среды, требует формирования современных подходов к управлению. Ошибочные управленческие решения – это главная причина падения эффективности производственно-хозяйственной деятельности и потери конкурентоспособности, а если говорить о уровне государственного управления, то и проблемам глобального характера. В основе таких ошибок обычно лежат неверное целеполагание, некачественное планирование и не полный, не своевременный анализ ситуации. Одним из путей предотвращения подобных явлений является программно-целевое управление. Достоинствами данного подхода является высокий уровень детализации планирования и комплексность анализа ориентированная на нестандартные условия принятия решения, с которыми постоянно сталкиваются управленцы на всех уровнях. В то же время у программно-целевого, иногда называемого проектным, управления есть недостатки: высокие риски возможной ошибки и сложность применения. Нивелирование этих недостатков возможно за счет высокой квалификации специалистов, имеющих соответствующий опыт. При этом условии, путем применения проектного управления возможно добиться повышения эффективности деятельности. Это относится также к современному подходу в государственном управлении в Российской Федерации с применением национальных проектов как основных драйверов развития, как способ повышения эффективности деятельности органов власти, которые мы видим в последнее десятилетие.

***A. V. Kazakov***

North-Western Institute of management Ranepa, Saint-Petersburg,  
e-mail: kazakov-av@ranepa.ru

***A. N. Prihodko***

Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering,  
Saint-Petersburg, e-mail: an\_prihodko@mail.ru

## **EXPERIENCE AND MODERN APPLICATION OF PROGRAM-TARGET (PROJECT) MANAGEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Keywords:** program and target planning, project management, goal setting, unstable conditions, management decisions.

The complexity of planning, especially large-scale activities, in conditions of uncertainty and instability of the external environment, requires the formation of modern approaches to management. Erroneous management decisions are the main reason for the decline in the efficiency of production and economic activities and the loss of competitiveness, and if we talk about the level of public administration, then problems of a global nature. Such mistakes are usually based on incorrect goal setting, poor planning, and incomplete, not timely analysis of the situation. One of the ways to prevent such phenomena is program-targeted management. The advantages of this approach are the high level of planning detail and the complexity of the analysis focused on non-standard decision-making conditions that managers constantly face at all levels. At the same time, program-targeted management, sometimes called project management, has disadvantages: high risks of possible errors and complexity of application. Leveling these shortcomings is possible due to the high qualification of specialists with relevant experience. Under this condition, through the application of project management, it is possible to achieve an increase in the efficiency of activities. This also applies to the modern approach to public administration in the Russian Federation with the use of national projects as the main drivers of development, as a way to improve the efficiency of government activities, which we have seen in the last decade.

### Введение

Повышение эффективности управления является одной из основных задач любой социально-экономической системы. Без чётких целей, сроков исполнения и проработанного плана достижения задачи невозможна эффективная реализация миссии любой организации. Зачастую неэффективность принимаемых решений объясняется именно некачественным целеполаганием, низким уровнем проработки плана достижения цели и ошибками в оценке прогресса по достижению поставленных задач. По мнению некоторых авторов, для модернизации управления в разных отраслях необходимо принципиальное изменение подхода к исследованию особенностей отрасли и целеполаганию [1]. Для решения этих проблем возможно применение программно-целевого подхода, который позволяет достаточно всесторонне разработать и последовательно реализовывать целевую программу. Это, в свою очередь, позволяет повысить эффективность деятельности организации. Ряд авторов рассматривает в своих трудах вопрос применения социально-экономического и инвестиционного программирования [2].

**Целью** данной статьи является исследование сущности и необходимости программно-целевого подхода в управлении, а также его применение в государственном управлении в Российской Федерации.

### Материал и методы исследования

В рамках исследования был рассмотрен опыт программно-целевого управления в производственной и в области государственного управления. Была проанализирована реализация целевых программ в последнее десятилетие в Российской Федерации и ряд публикаций международного уровня для формулировки обоснованных выводов о особенностях применения проектного управления в практике.

### Результаты исследования и их обсуждение

Программа – совокупность намеченных, подлежащих последовательному исполнению действий, операций, процедур, связанных общностью решаемой проблемы, задачи, а также информации об этих действиях. Цель – представляемый, ожидаемый и намеченный результат направленных действий. Отсюда можно сделать вывод, что программно-целевой метод управления

способствует высокому уровню проработки пути достижения некоего конечного состояния управляемой системы. Программно-целевая деятельность является системой намечаемых, подлежащих осуществлению мер, действий, проведение которых призвано обеспечить достижение единой, заранее поставленной цели [3].

В своей сути программно-целевое планирование является стратегическим. Поэтому этот метод имеет своей целью ослабить или устранить те или иные недостатки прочих методов управления, дав им единый ориентир, корректирующий принимаемые решения в сторону достижения или стремления к обозначенному конечному результату.

Методологическую основу применения программно-целевого подхода можно сформулировать как «цели – пути – средства». То есть, цели надлежит воплощать в систему мероприятий путем создания программы действий посредством набора процедур, формирующих их состав и позволяющих убедиться, что они приводят к достижению поставленных целей. Одним из преимуществ целевой программы, также, является отражение направления и количества расходов денежных средств, что позволяет обеспечить прозрачность бюджета, и предотвратить их утечку [4].

Следует отметить, что программно-целевой метод имеет две точки отсчета. Первая – движение от заданных целей к мерам и ресурсам. Вторая – движение от средств к цели. Глобальная цель определяет общий вектор, направленность действий. Средства же определяют конкретные показатели и индикаторы, то есть, цели и средства должны быть соразмерны друг другу

Программно-целевой подход также можно называть проектным [5]. Разница между этими терминами крайне условна. Однако в международной практике программами называют обычно масштабные экономические проекты. При этом, разного рода инвестиционные проекты, рассматриваемые вне социально-экономических задач, не являются программами, но могут становиться составной частью программ. Особенностью подхода можно назвать его временность. В отличие от функциональных или процессных решений, которые ориентированы на цикличность, программно-целевой метод используется для решения конкретной индивидуальной задачи. То есть, нельзя использовать его повторно, необходима раз-

работка новой программы. При разработке программы, должна учитываться изменчивость внешней среды, а также потенциальная возможность корректировки в условиях радикальных непрогнозируемых изменений.

Программно-целевой метод уже довольно давно используется в самых разных ситуациях планирования. Этот метод применяется как на уровне отдельных предприятий, так и на уровне государств. Однако следует учесть, что его применение на предприятии имеет смысл в первую очередь в крупных организациях, в которых комплексность и масштабность решаемых проблем делает оправданным применение этого довольно сложного метода, требующего большого количества ресурсов не только для реализации, но даже и при разработке, ведь возникает необходимость в огромных объемах аналитической работы. Без этого возможности программно-целевого планирования не могут быть реализованы в полной мере. Более того, крупные ошибки в разработке программы и при целеполагании могут привести к огромным потерям. Программно-целевые структуры управления, являясь организационными механизмами горизонтальной координации, позволяют освободить руководителей организации от функций оперативного управления и координации действий исполнителей, повысить оперативность текущего управления за счет приближения органов управления к исполнителям и создания непосредственных горизонтальных связей между ними [6]. Эти же факторы характерны и для государства.

Сам подход зародился в планировании и управлении экономикой государств в СССР и США более пятидесяти лет назад. В то время его формой являлись инициируемые властью комплексные программы перспективного и инновационного характера межотраслевого и международного характера. Уже здесь можно заметить выработку основной характеристики подхода – координация и комплексность. В первую очередь его применение характерно в ситуациях, в которых решения, предлагаемые в рамках инерционного развития управляемой системы, не дают эффективного результата. Если проблема не имеет решения в рамках эволюционного развития или даже обостряется, применение подхода становится более обоснованным. В такой ситуации программно-целевой подход позволяет мобилизовать

ресурсы и сконцентрироваться на решении обозначенной проблемы.

Учитывая это, программно-целевой метод также относится к проблемно-ориентированным. Отсюда следует, что для решения проблемы может создаваться целевая система, охватывающая все элементы, требуемые для выполнения задачи. Таким образом, в широком смысле цель – решение проблемы самой по себе, а в узком смысле – достижение конкретных измеримых результатов, направленных на решение проблемы. Их можно считать подцелями. Из этого следует необходимость формирования дерева целей и задач.

Программно-целевой метод имеет отличия в ходе реализации, в зависимости от типа экономики, если говорить о применении в государственном управлении [7]. Программно-целевое управление – один из эффективных методов регулирования развития национальной экономики, позволяющий сконцентрировать ресурсы на достижении конкретных социально-значимых целей [8]. При тенденциях к централизованному управлению экономикой, преобладают директивные и распорядительные формы планирования. В развивающихся экономиках круг программных проблем, а также целевые задачи определяют управляющие органы, но у участников расширены полномочия. В случае рыночной экономики государство стремится создать для предприятия необходимые условия [9] и формирует национальные программы социальной, научно-технической, инновационной направленности, реализуемые на основе государственных заказов рыночными организациями. При этом очень крупные компании могут, при государственной поддержке, разрабатывать и осуществлять собственные программы.

Следует отметить, что, исходя из сути метода, предполагается, что невозможен единый шаблон системы управления. Каждая программа должна иметь собственные формы комплексного управления. При этом необходимо предоставить соответствующие полномочия органам для решения задачи и сформировать четкие межведомственные связи. Программно-целевой подход не способен решить все задачи управления. Формальное и чрезмерное применение метода, без должной проработки программы и формулирования целей, без научной основы ведет к снижению результативности реализации программ [10].

Российская Федерация активно пользуется инструментами программно-целевого управления [11]. В период с 1995 по 2010 годы полностью или частично было реализовано около 50 федеральных целевых программ. В постсоветский период основы программно-целевого управления в РФ были заложены в Федеральном законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». На данный момент положения данного ФЗ утратили силу, но это не означает отказа от программно-целевого управления. С начала 2000-х гг. в стране часто поднимался вопрос о несоответствии исполнительной власти запросам общества и задачам государственного развития. В рамках стремления к повышению качества управления начались реформы, что привело к правовому закреплению классической методологии проектного управления в 2008 году.

С 2010 продолжилось развитие бюджетной реформы и реформы стратегического управления. Понятие «государственная программа», новая структура программ, порядок их разработки, реализации и оценки были закреплены в Постановлении Правительства РФ от 02.08.2010 № 588. Кроме того, был утвержден перечень государственных программ. Но при формировании бюджета фактически применялось финансирование от достигнутого, вместо программно-целевого, что свело программы к набору расходных обязательств, без достаточного подкрепления целями. Также были проблемы и с качеством формирования программ.

В 2012 г. после смены Правительства, была проведена реформа по внедрению программного принципа формирования бюджета, что дало предпосылки для широкого применения проектного управления. Государственные программы стали рассматриваться как портфель проектов. Так, например, в 2017 году в России были приняты меры по формированию и развитию информационного общества на федеральном уровне, в рамках которых была разработана государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [12]. Программа устанавливает активную роль государства в развитии цифровой экосистемы, которая вовлекает общество во внедрение и использование передовых технологий [13, 14].

При этом опыт реализации программ имеет ряд существенных недостатков, сильно ограничивающих эффективность их реализации, что связано с несовершенством практик использования проектных методов управления:

- Не всегда соблюдается последовательность реализации;
- Размеры поддержки мероприятий нестабильны во времени и меняются каждый год при формировании бюджета;
- Недостаточный уровень координации;
- Отсутствие четко сформулированных документов, которые описывают программу и её управление;
- Недостаток систематического контроля выполнения;
- Редко используются современные методы разработки и реализации;
- Отсутствие регламентации управления коммуникациями;
- Не применяется риск-менеджмент.

Сейчас основным показателем внимания государства к возможностям программно-целевого управления является реализация системы из 13 национальных проектов по трем направлениям. Несмотря на наименование «проект» данные инициативы фактически являются примером программно-целевого управления. Каждый из них направлен на решение важных социально-экономических проблем. Они отличаются конкретным количественно измеримым целеполаганием и подцелями и имеют график реализации тех или иных мероприятий. Кроме того, обозначен объем ресурсов и ответственные за реализацию лица. На них возложена задача качественного повышения уровня жизни и экономического развития Российской Федерации [4]. На основе анализа национальных проектов можно сформировать дерево целей. Пример подобного дерева на рисунке 1.

Следует также отметить применение принципа формирования бюджетных расходов на уровне министерств и ведомств по программно-целевому методу. Но, несмотря на применение этого метода, анализ алгоритма жизненного цикла целевой программы показывает, что программно-целевой подход используется не в полной мере [15]. Все еще сохраняется проблема оценки эффективности реализации. Главным параметром остается факт расходования бюджетных средств, а не их эффективность.

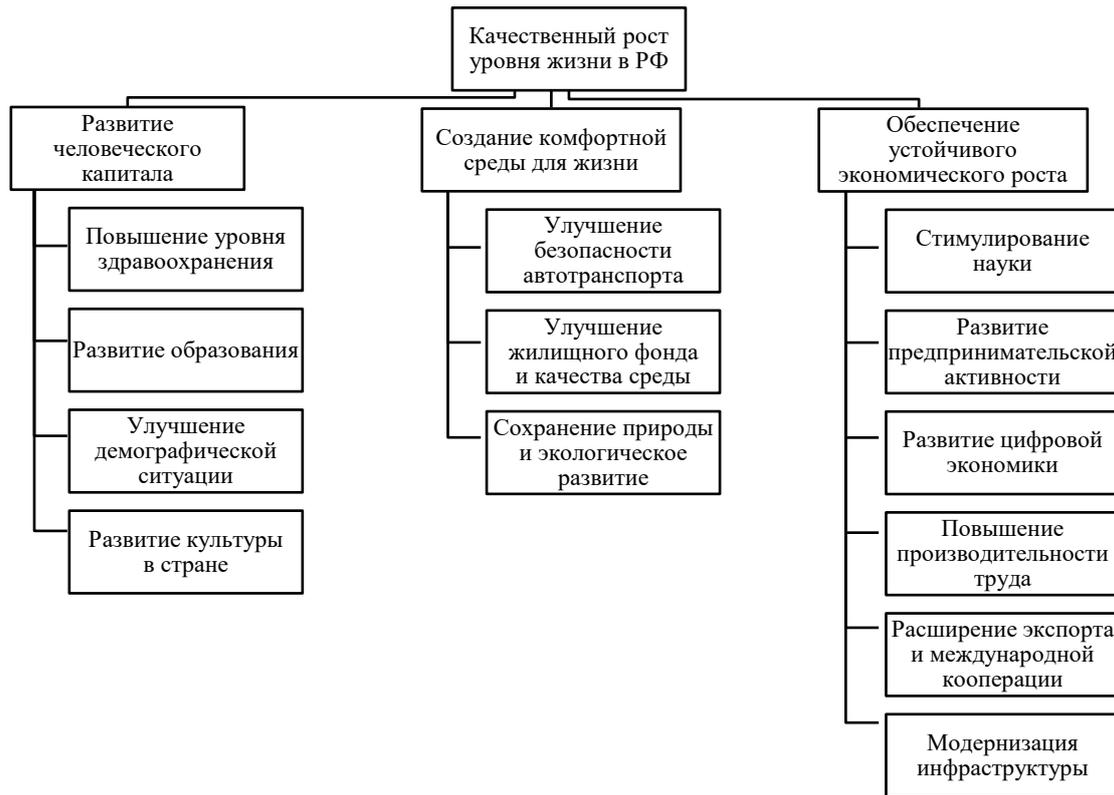


Рис. 1. Дерево целей Национальных проектов РФ

И хотя цель по росту уровня жизни в РФ является качественной, то есть, не измерима, то подцели обладают довольно четкими количественными индикаторами, что отражено в документах, формирующих национальные проекты [11]. На момент их утверждения в 2018 году они были рассчитаны на период до 2024 года. На их реализацию должно было быть выделено более 25 трлн руб. в период с 2019 по 2024 год включительно. Однако в 2020 году, в связи с социально-экономическими потрясениями, вызванными эпидемией новой коронавирусной инфекции, срок их реализации был перенесен на 2030 год.

**Выводы**

Можно сделать следующие выводы: Программно-целевой или проектный подход является довольно эффективным и крайне актуальным для современного управления. Высокий уровень детализации планирования, комплексность и системность позволяют решать нестандартные задачи, с которыми в наше время практически в каждый момент времени сталкиваются и государство, и различные организации. Программно-целевой метод является ответом на острые

проблемы развития различных социально-экономических систем.

Однако, его основные характерные особенности при этом делают его довольно сложным в применении. Глубина проработки плана, уровень целеполагания предполагает проведение мощной аналитической работы множества специалистов. При этом ошибки в разработке программы могут приводить к серьезным негативным эффектам. Кроме того, высокие требования подготовки предъявляются к системам обеспечения реализации и управленческому персоналу, ведь зачастую программы являются крайне сложными комплексными мероприятиями, что предполагает высокую скорость и эффективность реакции на возникающие проблемы, а также упор на эффективную координацию и коммуникацию организаций и подразделений, занимающихся реализацией программы.

Имея относительно длительную историю применения, данный метод сейчас является одним из ведущих и основных для повышения эффективности управления и решения системных проблем. В Российской Федерации осознается важность расширения использования проектного управления в органах исполнительной власти.

Для этого, например, в федеральный образовательный стандарт по направлению «Государственное и муниципальное управление» включен перечень компетенций проектной деятельности. То есть, новые государственные служащие уже должны обладать навыками проектного, а значит и программно-

целевого метода управления. Обозначение национальных проектов как основных драйверов развития Российской Федерации также говорит об особом внимании государства к повышению эффективности деятельности органов власти с помощью программно-целевого управления.

*Библиографический список*

1. Гераскина И.Н., Гончаренко Л.П. Концепт и методологические аспекты обеспечения сбалансированного инновационного развития транспортной системы Российской Федерации // Наука и техника. 2020. №19(2). С. 101-107. URL: <https://doi.org/10.21122/2227-1031-2020-19-2-101-107>.
2. Selyutina L.G., Pesotskaya E.V., Trushkovskaya E.D. Analysis of approaches to the implementation of programs for the urban complexes reconstruction in russia. Paper presented at the IOP Conference Series: Materials Science and Engineering. 2020. № 753(3). doi:10.1088/1757-899X/753/3/032044.
3. Васецкая Н.О. Программно-целевое управление как инструмент финансовой реализации федеральных целевых программ // Экономика науки. 2019. № 5(3). С. 160-169. (дата обращения: 11.02.2021).
4. Становихина А.М. Программно-целевой метод планирования бюджета в Российской Федерации: плюсы и минусы // Молодой ученый. 2017. № 37 (171). С. 66-67. URL: <https://moluch.ru/archive/171/45656/> (дата обращения: 11.02.2021).
5. Управление проектами: учебник и практикум для вузов / А.И. Балашов, Е.М. Рогова, М.В. Тихонова, Е.А. Ткаченко; под общ. ред. Е.М. Роговой. М.: Издательство Юрайт, 2020. 383 с.
6. Табарданова Т.Б. Программно-целевой подход в инновационном управлении // Инновационные проекты и программы в образовании. М.: Академия социального управления, 2008. № 3. С. 10-17.
7. Проектное управление в органах власти: учебник и практикум для вузов / Н.С. Гегедюш, О.Г. Кирилюк, Е.П. Константинова, И.Б. Константинов, М.М. Мокеев, К.Н. Рамазанов; отв. ред. Н.С. Гегедюш. 2-е изд. М.: Издательство Юрайт, 2020. 186 с.
8. Плотников В.А., Федотова Г.В. Программно-целевой метод в управлении экономикой региона // Финансовая аналитика: проблемы и решения. М.: ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ», 2013. № 7. С. 2-9.
9. Vlasov M., Shekhovtsova A., Lelyavina T. The model of interaction between the enterprise and the state. Paper presented at the E3S Web of Conferences. 2019. 138 с. doi:10.1051/e3sconf/201913802007.
10. Райзберг Б.А. Целевые программы в системе государственного управления экономикой: монография. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 2018. 268 с. + Доп. материалы.
11. Гавва Р.В. Программно-целевое планирование в России и за рубежом // Вестник ГУУ. 2017. №7-8. С. 91-96. URL: <https://vestnik.guu.ru/jour> (дата обращения: 11.02.2021).
12. Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 (ред. от 21.08.2020) «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»».
13. Aleksandrova E., Vinogradova V., Tokunova G. Integration of digital technologies in the field of construction in the russian federation. Engineering Management in Production and Services. 2019. № 11(3). С. 38-47. doi:10.2478/emj-2019-0019.
14. Vishnivetskaya A., Alexandrova E. “Smart city” concept. Implementation practice, IOP Conference Series: Materials Science and Engineering. 2019. № 497(1). P. 012019. doi: 10.1088/1757-899X/497/1/012019.
15. Кочкаров Р.А. Жизненный цикл целевой программы // Известия ЮФУ. Технические науки. Таганрог: Изд-во ТТИ ЮФУ, 2013. № 1 (138). С. 227-235.