

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2018 **Щукина Татьяна Владимировна**

доктор юридических наук, доцент, зав. кафедрой административного и финансового права
Липецкий филиал РАНХиГС
398050, г. Липецк, ул. Интернациональная, д. 3
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
Липецкий государственный педагогический университет
398020, г. Липецк, ул. Ленина, д. 42
E-mail: shukina-tv@mail.ru

Предметом настоящей статьи выступает исследование теоретических и практических представлений о правовом регулировании программно-целевого подхода в государственном управлении Российской Федерации; рассмотрение новых тенденций преобразования государственных программ в пилотные государственные программы, национальные проекты в условиях стратегического развития государства. Тема статьи отражает вопросы трансформации правового регулирования функции программирования; применения новых методов государственного управления, реализации проектной деятельности органов государственной власти. Целью настоящей статьи являются выявление на современном этапе специфики разработки и реализации государственных программ, их видов и структуры; особенностей реализации новых стратегий государственного развития в области национального проектирования. Методологию данной работы составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы. Результаты работы — это формулирование особенностей разработки и реализации стратегических документов. Область применения результатов работы включает в себя систему государственного и муниципального управления. Выводы исследования могут быть использованы для дальнейшего совершенствования правовой регламентации и практики применения функций стратегического управления.

Ключевые слова: государственная программа, государственная пилотная программа, национальный проект, структура государственной программы, правовое регулирование программно-целевого метода управления.

Правовая регламентация программно-целевого принципа управления была закреплена в Программе по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утверждена распоряжением Правительства РФ N1101-р от 30 июня 2010 года [1]. В ней предполагалось в 2010–2012 годах внедрить программно-целевые принципы организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления к качеству одного из инструментов повышения эффективности бюджетных расходов. С точки зрения правового регулирования широкомасштабное внедрение программно-целевого управления во всех отраслях публичного управления и на всех уровнях властного воздействия стало осуществляться после упоминания об этом в Бюджетное послание Президента РФ Д.А. Медведева от 29

июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012–2014 годах». Подобное внедрение заключалось в разработке и принятии программных бюджетов и утверждении основных государственных программ. Основной целью встраивания государственных программ в стратегическое планирование является обеспечение эффективности бюджетных расходов [2]. Государственные программы становятся необходимым и современным инструментом системы публичного управления [3].

Государственные программы разрабатываются для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, определенных: а) в стратегии социально-экономического развития РФ, б) в отраслевых документах стратегического планирования РФ; в) в страте-

гии пространственного развития РФ и основных направлениях деятельности Правительства РФ на соответствующий период, исходя из положений федеральных законов, решений Президента РФ и Правительства РФ.

Цели государственной программы должны соответствовать приоритетам государственной политики в сфере реализации государственной программы и определять конечные результаты реализации государственной программы. Цели государственной программы обладают определенными, измеримыми свойствами. Формулировка цели должна быть краткой и ясной и не должна содержать специальных терминов. Достижение цели обеспечивается за счет решения задач государственной программы. *Задача государственной программы* определяет результат реализации совокупности взаимосвязанных мероприятий или осуществления государственных функций в рамках достижения цели (целей) реализации государственной программы.

Государственные программы представляют собой определенную систему. Согласно Порядку разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N588 [4] государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие, в том числе, ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти. Подпрограммы направлены на достижение целей и решение задач в рамках государственной программы.

Перечень государственных программ утверждается Правительством РФ. Проект перечня государственных программ формируется Министерством экономического развития РФ совместно с Министерством финансов РФ: а) исходя из стратегии социально — экономического развития РФ и отраслевых документов стратегического планирования РФ, с учетом основных направлений деятельности Правительства РФ, б) на основании положений федеральных законов, предусматривающих реализацию государственных программ, а также во исполнение решений Президента РФ и Правительства РФ.

Перечень государственных программ содержит наименования государственных программ и их ответственных исполнителей. Особый порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ

распространяется на программу вооружения и программы РФ: «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Развитие транспортной системы», «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы». Ранее эти программы реализовывались в рамках федеральных целевых программ. С 2018 года они погружены в действие пилотных государственных программ, а выполнение семи федеральных целевых программ прекращено.

Кроме того, разработка, реализация и изменение государственных программ в части их основных мероприятий (подпрограмм), входящих в состав утвержденных *приоритетных проектов* (программ), осуществляются с учетом Положения «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [5]. При формировании государственных программ учитываются цели, задачи и мероприятия приоритетных *национальных проектов*, реализуемых в соответствующих сферах.

Распространение принципов проектного управления на пилотные государственные программы потребовало принятия новых бюджетных решений, по новым правилам, т.е. привязки бюджетных расходов к достижению конкретных целей. Федеральными органами исполнительной власти в начале 2018 года была проведена работа по ранжированию проектов (программ), которые подлежат обновленному бюджетированию. Необходимости в дополнительном финансировании не выявлено. Особое внимание в рамках проектного управления уделяется Правительством РФ порядку реализации межпрограммных проектов.

Принципы разработки и реализации государственных программ были закреплены и в распоряжении Правительства РФ № 1101-р от 30 июня 2010 года, и в Методических указаниях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации [6]. Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 года N239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» [7] устанавливает особенности процедуры подготовки и реализации ведомственных целевых программ, а также специфику их структуры и содержания. *Ведомственная целевая*

программа взаимосвязана с соответствующей государственной программой как частное и целое; она является эффективным инструментом федеральных органов исполнительной власти по решению актуальных задач в конкретной сфере публичного управления; и предназначена для оптимизации расходов федерального бюджета. Ведомственная целевая программа — это нормативный правовой акт, направленный на осуществление федеральными органами исполнительной власти, иными федеральными государственными органами и организациями, являющимися главными распорядителями бюджетных средств.

Особый порядок разработки, реализации и оценки эффективности распространяется на отдельные государственные программы РФ — *пилотные государственные программы*, которые взаимосвязаны с реализацией национальных приоритетных проектов (программ), направленных на стратегическое развитие Российской Федерации [8]. К пилотным государственным программам РФ относятся пять ранее указанных государственных программ.

Под *пилотной государственной программой* понимается нормативный правовой акт, предусматривающий реализацию комплекса мероприятий, направленных на достижение определенных документами стратегического планирования целей государственной политики в соответствующей сфере, на принципах проектного управления. Пилотная государственная программа утверждается нормативным правовым актом Правительства РФ. Пилотные государственные программы предназначены для снижения бюрократических барьеров в процессе разработки и реализации документов, направленных на решение наиболее важных задач государства, уменьшения документооборота на бумажных носителях и достижения целей стратегического развития РФ наиболее оптимальными способами. Этому должны способствовать принципы проектного управления, которые полностью распространяются на вышеуказанные государственные программы. В этих целях была систематизирована структура пилотной государственной программы, комбинировано ее содержание и упрощено целеполагание. Проекты (программы), отдельные мероприятия межпрограммных проектов (программ) и ведомственные целевые программы группируются по направлениям реализации (подпрограм-

мам) пилотной государственной программы.

Пилотная государственная программа состоит из проектной и процессной частей. В проектную часть пилотной государственной программы включаются приоритетные проекты (программы), ведомственные проекты (программы), межпрограммные проекты (программы) и отдельные мероприятия межпрограммных проектов (программ). На указанные проекты распространяется Положение «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 октября 2016 г. N1050.

Процессная часть пилотной государственной программы содержит ведомственные целевые программы и при необходимости отдельные мероприятия, направленные на финансовое обеспечение деятельности центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов. На указанные целевые ведомственные программы распространяется Положение «О разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ», утвержденное постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. N239

В пилотной государственной программе допускается формулирование всего *пяти целей* и не более, что в определенной мере сокращает объем программы и способствует конкретизации необходимых для реализации мероприятий. Цели пилотной государственной программы должны соответствовать критериям конкретности, измеримости, достижимости, актуальности и ограниченности во времени. Цели пилотной государственной программы формулируются в виде целевых значений показателей (индикаторов) социально — экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. Включаемые в пилотную государственную программу проекты (программы) и ведомственные целевые программы должны быть направлены на достижение целей пилотной государственной программы и в совокупности обеспечивать их достижение. Соответствующая оценка обеспеченности целей пилотных государственных программ проектами (программами) и ведомственными целевыми программами осуществляется в ходе ранжирования проектов (программ) и ведомственных целевых программ.

В соответствии с Правилами формирования

и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, утвержденными постановлением Правительства РФ от 13 сентября 2010 г. N716 утверждается порядок ее формирования и реализации, а также формирования и ведения информационного ресурса федеральной адресной инвестиционной программы. Под федеральной адресной инвестиционной программой понимается документ, устанавливающий распределение предусмотренных в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований. За 2017 год по данным Правительства РФ общий объем бюджетных ассигнований на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы составил (с учетом гособоронзаказа) 761,6 млрд.рублей [9]. Но есть и проблемы, связанные с реализацией ФАИП. В 2017 году в установленные сроки было завершено строительство 281 из 408 объектов, подлежащих вводу в эксплуатацию. Это свидетельствует о росте объемов незавершенного строительства по ФАИП [10].

В 2017 году было реализовано 33 федеральные целевые программы и одна Федеральная адресная инвестиционная программа. На реализацию целевых программ было направлено более 820 млрд. рублей. Самыми высокоэффективными признаны три программы: по повышению безопасности дорожного движения, по развитию сельских территорий и по строительству жилья [11]. Между тем, существуют определенные проблемы, возникающие в ходе разработки и реализации государственных программ. Например, в 2018 году увеличились объемы финансирования многих государственных программ, а уточнение их показателей отсутствовало; по некоторым государственным программам были разногласия между субъектами их реализации [12]. По данным исследования Ноженко Д.Ю. отметим, что «в конце 2016 начале 2017 годов регионами реализовалось порядка 1850 государственных программ, что в среднем составило порядка 22 государственные программы в одном субъекте» [13].

Библиографический список

1. Программа по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утв. распоряжением Правительства РФ N1101-р от 30 июня 2010 года // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. N28. Ст. 3720.
2. Ноженко Д.Ю. Государственные программы как инструмент стратегического управления: межрегиональный анализ // Вопросы управления. Режим доступа. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2016/04/02/>
3. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N588 (с изм. от 23 августа 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. N32. Ст. 4329.
4. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N588 (с изм. от 23 августа 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. N32. Ст. 4329.
5. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: положение, утв. постановлением Правительства РФ от 15 октября 2016 года N1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. N43. Ст. 6028.
6. Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства экономического развития РФ от 26 декабря 2012 г. N817 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». Режим доступа: URL: официальный интернет-портал правовой информации. www.pravo.gov.ru
7. Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ: постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. N239 (с изм. от 23 февраля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. N17. Ст. 1571.
8. О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 12 октября 2017 г. N1242 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. N43 (часть II). Ст. 6323.
9. Материалы к заседанию Правительства РФ 22 марта 2018 года. Режим доступа: URL: <http://government.ru/news/31788/>
10. Там же.

11. Там же.
12. Там же.
13. *Ноженко Д. Ю.* Государственные программы как инструмент стратегического управления: межрегиональный анализ // Вопросы управления. Режим доступа. URL. <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2016/04/02/>

Поступила в редакцию 21.10.2018