

Научная статья

УДК: 351.71

## **Программно-целевые методы в государственном управлении: возможные риски и перспективы развития**

**Алексей Павлович Соколов,**

Российская государственная академия интеллектуальной собственности,  
Москва, Россия

Доктор юридических наук

a.sokolov@rgiis.ru

**Аннотация.** В статье исследуются программно-целевые методы управления как инструмент реализации государственной политики. Рассматриваются их теоретические основы, практика применения в России, ключевые риски и перспективы развития. На основе анализа федеральных и региональных программ выявляются такие проблемы, как недостаточная координация между ведомствами, недофинансирование, низкая эффективность контроля. Предложены меры по совершенствованию методологии целеполагания, внедрению цифровых платформ мониторинга и повышению прозрачности использования бюджетных средств.

**Ключевые слова:** программно-целевое управление, государственные программы, эффективность управления, риски реализации, цифровизация, бюджетное планирование.

**Для цитирования:** Соколов А.П. Программно-целевые методы в государственном управлении: возможные риски и перспективы развития / А.П. Соколов // IP: теория и практика. – 2025. – № 4 (12).

## **Program-oriented methods in public administration: possible risks and development prospects**

**Alexey P. Sokolov,**

Russian State Academy of Intellectual Property, Moscow, Russia

Doctor of Law

a.sokolov@rgiis.ru

**Abstract.** The article examines program-oriented management methods as a tool for implementing public policy. Their theoretical foundations, application practice in Russia, key risks and development prospects are considered. Based on the analysis of federal and regional programs, the author identifies such problems as insufficient

coordination between departments, underfunding, and low control efficiency. Measures are proposed to improve goal-setting methodology, introduce digital monitoring platforms, and increase transparency in the use of budget funds.

**Keywords:** program and target management, government programs, management efficiency, implementation risks, digitalization, budget planning.

**For citation:** Sokolov A.P. Program-oriented methods in public administration: possible risks and development prospects // IP: theory and practice. 2025. No. 4 (12).

## **Введение**

Программно-целевые методы управления – важные инструменты реализации стратегических целей государства. Они позволяют концентрировать ресурсы на приоритетных направлениях, обеспечивая комплексный подход к решению общественно значимых задач. В условиях усложнения социально-экономических процессов и роста внешних вызовов актуальность применения этих методов только возрастает.

На практике реализация программно-целевого управления сталкивается с рядом системных проблем: несогласованность действий органов власти, недостаточное ресурсное обеспечение, низкая адаптивность программ к изменяющимся условиям.

В данной статье рассматриваются как теоретические аспекты программно-целевого управления, так и практические риски его применения, а также перспективы развития в контексте цифровой трансформации государственного управления.

## **Методы**

Для целей настоящего исследования применялись сравнительный и формально-юридический методы.

## **Основное исследование**

### **Теоретические основы программно-целевого управления.**

Программно-целевое управление представляет собой методологию управления, ориентированную на достижение конкретных социально-экономических результатов через реализацию взаимосвязанных мероприятий в установленные

сроки. Его теоретическая база формировалась на протяжении последних десятилетий, интегрируя элементы системного подхода, теории управления и экономического планирования.

Ключевой особенностью программно-целевого управления является его ориентация на конечный результат, что отличает его от традиционного отраслевого управления. Если отраслевой подход фокусируется на функционировании отдельных ведомств, то программно-целевой – на решении конкретных проблем общества. Это предполагает переход от управления ресурсами к управлению результатами. Основные компоненты программно-целевого управления:

- 1) четко сформулированные цели и задачи, выраженные в конкретных измеримых показателях;
- 2) комплекс взаимосвязанных мероприятий, обеспечивающих достижение поставленных целей;
- 3) ресурсное обеспечение (финансовое, кадровое, материально-техническое);
- 4) организационная структура управления программой;
- 5) система мониторинга и оценки эффективности.

Теоретическая модель программно-целевого управления базируется на нескольких фундаментальных принципах:

- 1) единства нормативно-методологической базы – включает в себя создание единого методического пространства для управления программами, предполагающее применение согласованных стандартов, методических рекомендаций и процедур на всех этапах их жизненного цикла;
- 2) четкого целеполагания и ориентации на результат – включает в себя приоритет достижения конкретных, измеримых результатов в установленные сроки над контролем за процессом реализации;
- 3) системности и комплексности, включающих в себя рассмотрение решаемых проблем и формируемых целей во всей совокупности внутренних и внешних взаимосвязей, с обязательным учетом влияния разнородных факторов

(экономических, социальных, технологических, экологических) при формировании программных мероприятий.

В Российской Федерации теоретические основы программно-целевого управления нашли отражение в ряде нормативных документов. Бюджетный кодекс РФ закрепил программный принцип организации бюджетных расходов. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» установил правовые основы для разработки и реализации государственных программ<sup>1</sup>.

В таблице 1 приведена сравнительная характеристика программно-целевого и традиционного управления.

*Таблица 1*

**Сравнительная характеристика методов управления**

<b>Критерий</b>	<b>Традиционное управление</b>	<b>Программно-целевое управление</b>
<b>Фокус внимания</b>	Процесс выполнения функций	Достижение целевых показателей
<b>Организационная структура</b>	Ведомственная	Межведомственная
<b>Критерии эффективности</b>	Освоение бюджетных средств	Достижение социально-экономических результатов
<b>Планирование</b>	Краткосрочное, оперативное	Среднесрочное, стратегическое
<b>Ответственность</b>	Рассредоточена по функциям	Сконцентрирована на результат

Несмотря на проработанность теоретической базы, практическая реализация программно-целевого управления сталкивается с рядом

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

методологических проблем. К ним относятся сложности количественной оценки социальных результатов, недостаточная разработанность методик межведомственного взаимодействия, противоречия между текущей оперативной деятельностью и достижением долгосрочных программных целей. Теоретические основы программно-целевого управления – комплексная методология, требующая дальнейшего развития и адаптации к современным вызовам государственного управления. Особого внимания заслуживают вопросы интеграции программно-целевых методов с проектным управлением и цифровой трансформацией государственного аппарата.

**Практика применения программно-целевых методов.** Практика применения программно-целевого метода в последние годы охватывает различные сферы, и ее анализ позволяет выявить как успехи, так и системные проблемы.

Реализация принятой в 2019 г. в России государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» столкнулась с рядом проблем. Исследование, проведенное в Вологодской области, выявило сокращение объема финансового обеспечения программы на 2020–2025 гг. по сравнению с первоначальными планами, несовершенство критериев отбора проектов, нехватку квалифицированных кадров для разработки проектов на местах и ограниченность полномочий органов местного самоуправления [1]. Это указывает на разрыв между целями, установленными на федеральном уровне, и реальными возможностями для их достижения в регионах.

Анализ, проведенный в Республике Карелия, показал, что эффективность использования бюджетных ресурсов напрямую зависит от качества применения программно-целевого метода. Проблемами остаются слабая взаимоувязка стратегического и бюджетного планирования, а также сохранение стимулов к освоению бюджетных средств без адекватного повышения их эффективности.

Примером применения подхода в социальном блоке является реализация в Липецкой области государственной программы «Развитие образования», в рамках которой решались задачи организации досуговой деятельности детей и

подростков [2].

Обобщая практику последних лет, можно выделить несколько характерных проблем:

1. Объемы финансирования программ нередко сокращаются после их утверждения, что ставит под угрозу достижение заявленных целей.
2. На местном уровне часто не хватает квалифицированных кадров для качественной разработки и реализации программных мероприятий.
3. Сохраняются сложности в обеспечении согласованной работы различных ведомств и уровней власти в рамках единой программы. В качестве общей тенденции отмечается, что программно-целевое управление, включая национальные проекты, стало основным драйвером развития, однако для повышения его эффективности требуется преодоление указанных системных ограничений.

**Риски применения программно-целевых методов.** На основе анализа современных российских практик и научных публикаций риски применения программно-целевых методов в государственном управлении можно систематизировать в несколько ключевых групп, подкрепленных примерами последних лет.

Координационные и организационные риски связаны со сложностями управления и взаимодействия между различными участниками программ [3]. На практике сохраняется ведомственная разобщенность, когда участники программы действуют в рамках своих узких задач, а не единого целевого ориентира. Это приводит к дублированию функций, распылению ресурсов и снижению синергетического эффекта. Как показала практика реализации одной из федеральных целевых программ, лишь около 50% субъектов Российской Федерации приняли в этом активное участие, что свидетельствует о проблемах координации на вертикальном уровне. Несогласованность приоритетов и инструментов поддержки на национальном, региональном и муниципальном уровнях препятствует формированию целостных производственных цепочек и достижению максимального мультипликативного эффекта. Даже успешные на

федеральном уровне инициативы могут «пробуксовывать» на местах. Жесткая структура многих целевых программ не позволяет оперативно корректировать их в условиях быстро меняющейся внешней среды, кризисов или появления новых вызовов.

Финансово-экономические риски напрямую связаны с бюджетными ограничениями и эффективностью использования средств. Объемы финансирования программ нередко сокращаются после их утверждения, что ставит под угрозу достижение заявленных целей. Проблема усугубляется в условиях экономической нестабильности.

Также следует отметить, что отсутствие прозрачной и отлаженной системы контроля за расходованием средств создает риски их нецелевого использования. Это, в свою очередь, ведет к снижению доверия к программно-целевому методу в целом.

Как отмечается в Стратегии научно-технологического развития РФ<sup>2</sup>, сохраняется фундаментальная проблема – слабое взаимодействие между сектором исследований и разработок и реальным сектором экономики. Разрывы инновационного цикла, когда результаты государственных инвестиций в науку и технологии не находят практического применения в экономике, доля инновационной продукции в общем выпуске остается низкой (8–9%), а инвестиции в нематериальные активы значительно уступают показателям стран-лидеров.

Методические и кадровые риски обусловлены недостатками в планировании, методологии и человеческом факторе. Ошибочные управленческие решения, неверное целеполагание и некачественное планирование являются одними из главных причин падения эффективности [4]. Цели программ могут быть размытыми, а индикаторы – не отражать реального прогресса.

Для успешной реализации программно-целевого подхода необходимы

---

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28.02.2024 № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

специалисты высокой квалификации, обладающие соответствующим опытом. На всех уровнях, особенно на местном, часто наблюдается нехватка кадров, способных к комплексному проектному управлению. Как справедливо отмечается в научных публикациях, нивелирование этих недостатков требует высокой квалификации специалистов и соответствующего опыта, что является ключевым условием для повышения эффективности государственного управления через программно-целевые методы. В условиях нестабильности и неопределенности внешней среды сложность применения программно-целевого управления возрастает, а цена ошибки, заложенной на этапе проектирования, становится чрезвычайно высокой.

**Перспективы развития программно-целевого управления.** В совершенствовании методологии и процессов управления одним из основных направлений является глубокая методологическая перестройка, затрагивающая все этапы жизненного цикла программ.

Создание единых информационных систем для мониторинга и управления государственными программами позволяет перейти к контролю в режиме реального времени. Такие платформы обеспечивают прозрачность выполнения мероприятий, расходования бюджетных средств и достижения целевых показателей, что значительно повышает ответственность исполнителей [5].

Совершенствование методологии измерения результатов заключается в переходе от оценки процесса освоения бюджетных ассигнований к анализу реального социально-экономического эффекта и достижения конечных целей. Это требует разработки более сложных, многофакторных моделей оценки, учитывающих долгосрочное воздействие программ.

Цифровизация открывает новые возможности для повышения обоснованности управленческих решений [6]. Анализ структурированных и неструктурированных данных позволяет проводить более точное прогнозирование, выявлять скрытые зависимости и оценивать потенциальную эффективность программ на этапе их разработки, что способствует переходу к управлению, основанному на данных. Цифровая трансформация предполагает не



просто автоматизацию существующих процедур, а перепроектирование межведомственных взаимодействий. Создание сквозных процессов, исключая дублирование функций и избыточный документооборот, повышает скоординированность действий и снижает административную нагрузку.

Развитие кадрового потенциала и экспертного сопровождения включает в себя нивелирование ключевых рисков, оно напрямую связано с квалификацией специалистов. Для эффективного применения сложных методов и проектного управления необходимы целенаправленные программы подготовки и переподготовки государственных служащих. Ключевыми становятся компетенции в области стратегического планирования, управления проектами, анализа данных и межведомственной коммуникации.

### **Заключение**

Проведенный анализ позволяет констатировать, что программно-целевые методы управления сохраняют статус ключевого инструмента реализации государственной политики в Российской Федерации. Сформированная за последние годы нормативно-методическая база создала необходимые предпосылки для их системного применения на всех уровнях публичной власти. Достигнуты значительные результаты в части формализации процессов разработки и реализации государственных программ, их увязки со стратегическими целями развития. Вместе с тем практика применения программно-целевого подхода выявила устойчивые системные риски, снижающие его эффективность. К наиболее существенным из них относятся недостаточная межведомственная и межуровневая координация, сохраняющаяся ориентация на освоение бюджетных средств в ущерб достижению качественных результатов, а также дефицит квалифицированных кадров, способных к комплексному проектному управлению. Перспективы развития программно-целевого управления связаны с его глубокой трансформацией в контексте цифровизации государственного аппарата. Внедрение сквозных цифровых

платформ, использование технологий больших данных создают возможность перехода к управлению на основе реальных данных в режиме, приближенном к реальному времени. Одновременно требуется совершенствование методологии оценки эффективности программ с акцентом на измерение конечного социально-экономического эффекта, а не объема освоенных ресурсов. Не менее важным направлением является развитие кадрового потенциала государственной службы, ориентированного на проектное управление и достижение измеримых результатов. Синергетический эффект может быть достигнут за счет комплексного сочетания организационных, методических и технологических новаций, что в конечном итоге позволит повысить качество государственного управления и обеспечить достижение национальных целей развития.

### **Список литературы**

1. Ворошилов Н.В. Программно-целевой метод в развитии сельских территорий регионов России / Н.В. Ворошилов, К.А. Задумкин, Е.Б. Шулёпов // Регионоведение. – 2022. – Т. 30, № 3. – С. 555–585.
2. Бизин С.В. Применение программно-целевого подхода в организации и управлении досуговой деятельности детей и подростков в регионе / С.В. Бизин // Экономика, предпринимательство и право. – 2023. – Т. 13, № 8. – С. 3117–3136.
3. Жигаленко Е.В. Программно-целевые методы в государственном управлении: возможные риски и перспективы развития // Инновации и инвестиции. – 2023. – №10.
4. Казаков А.В. Опыт и современное применение программно-целевого метода (проектного) управления в Российской Федерации / А.В. Казаков, А.Н. Приходько // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2021. – № 3-1. – С. 62–67.
5. Сергиенко Н.С. Программно-целевое управление в системе публичной власти: особенности и перспективы / Н.С. Сергиенко // Управленческие науки. – 2025. – Том 15, № 1.
6. Пыжова Ж.Ю. Новации проектно-целевого подхода в системе стратегического планирования национальной экономики / Пыжова Ж.Ю., Лыкова Е.С. // Научные проблемы водного транспорта. – 2022. – № 77. – С. 199–210.

### **References**

1. Voroshilov N.V., Zadumkin K.A., Shulepov E.B. Program-target method in the development of rural territories of Russian regions. *Regionologiya* =

*Regionalology*. 2022. Vol. 30, No. 3. P. 555–585 (in Russ.).

2. Bizin S.V. Application of a program-targeted approach in organizing and managing leisure activities of children and adolescents in the region. *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo = Economics, entrepreneurship and law*. 2023. Vol. 13. No. 8. P. 3117–3136 (in Russ.).

3. Zhigalenko E.V. Program-targeted methods in public administration: possible risks and development prospects. *Innovatsii i investitsii = Innovations and Investments*. 2023. No. 10 (in Russ.).

4. Kazakov A.V., Prikhodko A.N. Experience and modern application of the program-target method (project) management in the Russian Federation. *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava = Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*. 2021. No. 3-1. P. 62–67 (in Russ.).

5. Sergienko N.S. Program-targeted management in the public authority system: features and prospects. *Upravlencheskiye nauki = Management Sciences*. 2025. Vol. 15, No. 1 (in Russ.).

6. Pyzhova Zh.Yu., Lykova E.S. Innovations of the project-target approach in the system of strategic planning of the national economy. *Nauchnyye problemy vodnogo transporta = Scientific problems of water transport*. 2023. No. 77. P. 199–210 (in Russ.).

Статья поступила 09.12.2025, принята к публикации: 11.12.2025.

© Соколов А.П., 2025