

УДК 330.322

**АРСЛАНОВА ХАДИЖАТ ДЖАВАДОВ-  
НА**

к.э.н., научный сотрудник отдела социально-экономической  
политики региона, Институт социально-экономических  
исследований ДФИЦ РАН, Махачкала, Россия,  
e-mail: ars\_nauka@mail.ru

**АРСЛАНОВ ШАМИЛЬ ДЖАВАДОВИЧ**

к.э.н., доцент, старший научный сотрудник отдела социально-экономической  
политики региона, Институт социально-экономических  
исследований ДФИЦ РАН, Махачкала, Россия,  
e-mail: ars\_dgu@mail.ru

DOI:10.26726/1812-7096-2022-3-95-101

### ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ОСОБЕННОСТИ

**Аннотация.** *Цель исследования* состоит в исследовании мировых тенденций применения программно-целевых методов в управлении региональным развитием. **Методология исследования** основана на корректном использовании методов анализа и синтеза, а также систематизации, сравнения, экономического и логического анализа. **Результаты.** Определены основные/базовые функции любых программ развития. Установлено, что отличительной чертой программ развития является их добровольно-договорной характер, заключающийся в том, что они выступают движущей силой и одновременно результатом согласования интересов всех субъектов социальных и экономических реформ. Выявлена специфика системы «планирование – программирование – бюджетирование». **Выводы.** Эффективная система управления непрерывно учитывает изменения, происходящие в объекте управления на всех этапах реализации программ развития для сохранения темпов его развития на последующих этапах. Постоянная необходимость учета изменений объекта управления направлена на решение следующих проблем: определение степени способности объекта управления воспринимать и воспроизводить новые правила и формы; определение изменения субъекта управления относительно изменений в объекте управления.

**Ключевые слова:** государственная программа, национальный проект, стратегическое планирование, проектное управление.

**ARSLANOVA KHADIZHAT DJAVADOVNA**

Ph.D. in Economics, Researcher of the Department of Socio-Economic  
Policy of the Region, Institute of Socio-Economic Research  
of the Russian Academy of Sciences, Makhachkala, Russia,  
e-mail: fss\_nauka@mail.ru

**ARSLANOV SHAMIL DJAVADOVICH**

Ph.D. in Economics, Associate Professor, Senior Researcher at the  
Department of Socio-Economic Policy of the region, Institute of Socio-Economic  
Research of the Russian Academy of Sciences, Makhachkala, Russia,  
e-mail: ars\_dgu@mail.ru

### PROGRAM-TARGETED DEVELOPMENT MANAGEMENT: FOREIGN EXPERIENCE AND FEATURES

**Abstract.** *The purpose* of the study is to study global trends in the application of program-targeted methods in the management of regional development. **The research methodology** is based on the correct use of methods of analysis and synthesis, as well as systematization, com-

*parison, economic and logical analysis. Results. The main/basic functions of any development programs are defined. It has been established that a distinctive feature of development programs is their voluntary and contractual nature, which consists in the fact that they act as a driving force and at the same time the result of coordinating the interests of all subjects of social and economic reforms. The specifics of the "planning — programming — budgeting" system are revealed. Conclusions. An effective management system continuously takes into account the changes taking place in the management object at all stages of the implementation of development programs in order to maintain the pace of its development at subsequent stages. The constant need to take into account changes in the management object is aimed at solving the following problems: determining the degree of ability of the management object to perceive and reproduce new rules and forms; determining changes in the management subject relative to changes in the management object.*

**Введение.** В современном мире основным инструментом реализации государственной политики социально-экономического развития как в России, так и во многих западных странах выступают различные программы и проекты. Постоянные реформы бюджетного процесса приводят к последовательному внедрению систем программно-целевого бюджетирования в практику программно-целевого управления экономикой. С каждым годом все больше внимания уделяется планированию и программированию расходной части бюджетов всех уровней в разрезе осуществляемых государственных программ.

Что порождает необходимость изучения таких мало исследованных вопросов, как: насколько практично совмещение в государственной программе инструментария программно-целевого бюджетирования и целей стратегического планирования; возможно ли согласование процессов разработки государственных программ развития и процессов бюджетного планирования.

**Целью исследования** является изучение зарубежного опыта специфики формирования процессов программно-целевого управления развитием стран и регионов.

**Основная часть.** Программа как механизм решения большинства проблем социально-экономического развития как стран, так и регионов имеет определенный исторический опыт. Так, в Соединенных Штатах Америки администрацией президента Рузвельта был принят программный документ «New Deal 1933– 1938гг» [8] (Новый курс), который был разработан для предотвращения причин и преодоления последствий Великой депрессии.

Принятие программы Новый курс позволило реализовать переход от классического к социальному либерализму, который основывался на принципах достижения баланса между индивидуальной свободой и социальной справедливостью при возрастании регулирующей роли государства в решении ключевых социальных вызовов (преодоление бедности и неравенства, развитие уровня и качества социального здравоохранения и образования).

Базовой идеей программы Нового курса выступала концепция трех «г»:

- 1) relief (облегчение) – развитие программ поддержки безработных и малоимущих;
- 2) recovery (восстановление) – развитие программ восстановления экономики;
- 3) reform (реформирование) – развитие программ реформирования кредитно-финансовой системы государства с учетом неповторения депрессивных проявлений в будущем.

Некоторые из программ Нового курса президента Рузвельта, направленные на закрепление правил и условий реформируемого социально-экономического уклада, актуальны и на сегодняшний день, так, например, не теряют свое значение такие структуры, как: корпорация страхования вкладов, национальная ипотечная ассоциация, национальное управление по трудовым отношениям, комиссия по ценным бумагам и биржам, государственная программа социального страхования и служба охраны природных ресурсов.

Другим примером развития программы является принятие 3 апреля 1948 года документа под названием «Economic Cooperation Act of 1948» [5] («Об экономическом сотрудничестве»), на основе которого стала возможна координация совместных сил США и 16 западноевропейских стран для реализации программы «European Relief Program» [7] (восстановление Европы)

1948–1951 гг.), более знакомой мировой общественности, как «План Маршалла».

Программа «План Маршала» имеет уникальное историческое значение, поскольку реализация и достижение заложенных в ней целей и задач (геополитических, идеологических, социально-экономических) десятилетиями предопределяло расстановку сил в мире и сам мировой порядок.

С точки зрения историчности более современными программами являются принятый 3 октября 2008 года акт «Emergency Economic Stability Act of 2008» [6] («О чрезвычайных мерах экономической стабилизации») и принятый 21 июля 2010 года акт «Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act» [4] («О реформе Уолл-стрит и защите потребителей»), целью которых являлось недопущение разрушения как всей экономической системы, так и, в частности, финансово-кредитной системы США в следствии так называемого «ипотечного кризиса» 2007–2008 годов, последствия которого имели мировое значение.

Emergency Economic Stability Act of 2008 наделил министра финансов Соединенных штатов полномочиями по разработке и реализации программы «Troubled Asset Relief Program» [9] (программа сохранения проблемных активов), стоимость которой равнялась 475 миллиардам долларов. Из которых на 5 подпрограмм, направленных на стабилизацию банков и финансовых учреждений, выделялось 250 миллиардов, на 3 подпрограммы, направленные на «перезагрузку» рынков кредитования, выделялось 27 миллиардов, на 2 подпрограммы, направленные на стабилизацию сектора автомобильной промышленности, выделялось 82 миллиарда, на 2 подпрограммы по поддержанию семей, оказавшихся в ситуации отстаивания права на заложенное имущество, выделялось 46 миллиардов долларов.

Историческая роль программ в развитии экономик стран и регионов прослеживается и в развитии Франции. Президент Франции де Голль обозначал свою миссию по спасению в создании программирующих воздействий по достижению военного суверенитета, экономической самостоятельности и технологического развития. В период 1960–1970 годов достаточно успешно реализованы программы развития высокотехнологичных и традиционных отраслей экономики (планы «Конкорд» и «Калькюль») [2].

Необходимо понимать, что такие большие и амбициозные программы в первую очередь направлены на достижение конкретного результата путем адресного программного воздействия на отношения и связи, возникающие в ходе производства, распределения и использования национального продукта. Что позволяет определить основные / базовые функции любых программ развития, к которым отнесем:

1. Функция трансформации – переход, достижение и поддержание нового качественного уровня социально-экономической системы.
2. Функция сознательности – формирование, развитие новых правил поведения среди участников программных мероприятий;
3. Функция мобилизации – увеличение мобильности при создании и развертывании как программ, так и программных мероприятий.

Другой отличительной чертой программ развития является их добровольно-договорной характер, заключающийся в том, что они выступают движущей силой и одновременно результатом согласования интересов всех субъектов социальных и экономических реформ. Поэтому их выверенная детализация и высокое качество проработки способствуют повышению пластичности формируемых механизмов управления (незамедлительное внесение изменений) и оперативности в принятии управленческих решений (изменение и корректировка финансирования и распределения ресурсов).

Поскольку процесс развития подразумевает под собой переход от одного состояния к другому, более новому и качественно улучшенному, то можно определить государственную программу развития как неповторяющийся (в единственном экземпляре) акт государственно-правового подхода к управлению социально-экономической системы.

Несколько иным видом программного развития выступает программно-целевое бюджетирование, которое получило свое развитие в США с середины 1940-х годов, а в других западноевропейских странах чуть позже. Для более полного понимания специфики программно-целевого бюджетирования и ее функциональных возможностей необходимо рассмотреть процессы становления этой управленческой технологии.

Итак, в 1947 году в Конгрессе США была создана «U.S. Commission On Organisation of the Executive Branch of the Government» [10] («Комиссия США по устройству исполнительной ветви власти») в рамках масштабной реформы всей системы государственного управления. Основной задачей созданной Комиссии являлся анализ работы федерального правительства США и выработка управленческих рекомендаций. Целью новых управленческих рекомендаций было:

1) Достижение экономии бюджетных средств посредством оптимизации бюджетных расходов до уровня, достаточного для максимально эффективного предоставления государственных услуг.

2) Повышение эффективности и результативности работы федеральных органов исполнительной власти.

3) Отказ от дублирования функций федеральных органов исполнительной власти.

4) Отказ от избыточности в предоставлении государственных услуг.

В Докладе Комиссии, получивший неформальное название «Доклад Гувера» [1], особо выделялся значительный рост госаппарата центрального правительства США, что влекло за собой еще более значительные государственные расходы, которые аккумулировались с расходами, направленными на ликвидацию последствий экономической депрессии, а также с расходами на участие во Второй мировой войне.

С 1929 по 1948 год число занятых на государственной службе в центральном аппарате правительства США увеличилась с 570 тысяч до 2,1 миллиона человек, а количество госучреждений, соответственно, увеличилось в четыре раза (1816 единиц). Содержание такого большого центрального аппарата правительства США обходилось в 42 миллиарда долларов вместо 3,6 миллиарда долларов. В это же время государственный долг США (на душу населения) возрос с отметки в 500 долларов до отметки в 7500 долларов.

Для реализации кардинальных перемен в управлении федеральное правительство США в 1965 году приняло решение о переходе на использование системы «Planning-Programming-Budgeting System» [3] (планирование – программирование – бюджетирование). Необходимость таких перемен основывалась на ключевой цели программы «планирование – программирование – бюджетирование» – оптимизации управленческих процедур и процессов. Сам процесс оптимизации предусматривал формирование жестких связей между всеми функциями связки планирования, программирования и бюджетирования.

Согласно системе «Planning – Programming – Budgeting System» процесс управления представлял собой реализацию следующих взаимосвязанных стадий:

1) Планирование.

2) Разработка программ.

3) Бюджетирование.

4) Реализация программ.

5) Оценка результативности.

Необходимо помнить, что планирование (оно же целеполагание) по своей сути является аналитической деятельностью, которая напрямую связана с определением конечных целей развития, а также выбором путей их достижения. На этапе планирования основной задачей выступает достижение согласованности деятельности всех элементов управления и установление их персонального вклада в достижение итоговых целей развития.

Управленческая деятельность на этапе планирования выражается в определении целевого подхода, который наряду с такими подходами, как системный, комплексный и программный, составляет полную теоретико-методологическую базу программно-целевого подхода в планировании и управлении развитием социально-экономических систем. Любая осознанная деятельность предполагает целевую направленность, поэтому сущность целевого подхода в рамках программно-целевого метода нуждается в уточнении.

Во-первых, целевой подход ориентирован на конечный результат и, соответственно, конечный как по времени, так и по территориальности характер комплекса мероприятий, направленных на достижение целей, в установленных границах. Планируемая совокупность мероприятий представляет собой имеющийся либо вновь организованный комплекс звеньев системы управления и организации (офис проектного управления и организации), совместно нала-

женная работа которых обеспечивает достижение установленных целей социально-экономического развития.

Поэтому целевой и программный компоненты управления неразрывно связаны между собой совокупностью обратных и прямых связей, которые способствуют направлению программ развития на достижение нового качества объекта управления в течение установленного временного периода.

Это специфика отделяет программы развития от программ оказания помощи, которые не имеют направленности на качественное изменение объекта управления. Программы оказания помощи направлены на обеспечение «объединяющего роста», который не предполагает развития, но «упрочняет» слабые позиции низкоэффективной экономической системы. В то время как целевой подход прямо увязывает цели и систему управления.

Реализация установленных итоговых целей управления в реализуемый план действий в принятой нами системе планирования – программирования – бюджетирования реализуется на стадии программирования, которая состоит из 5 элементов:

- 1) Программная структура.
- 2) Исследовательский доклад.
- 3) Программный договор.
- 4) Расчетно-аналитическая процедура.
- 5) Бюджетирование.

Первый элемент – программная структура (program structure) – выступает в виде определенной формы представления комплекса мероприятий, реализуя которые государственные органы власти планируют обеспечить вклад в достижение утвержденных системой управления целей развития.

На базе программной структуры реализуется информационно-логическая связь между локальными целями госорганов и комплексом средств и механизмов, направленных на достижение этих локальных целей.

Структуризация деятельности государственного органа власти по иерархии программных элементов – программа, подпрограмма мероприятия – дает возможность осуществить ее детальный анализ и упрощает процесс принятия решений при необходимости привлечения альтернативных средств для достижения установленных целей.

Спецификой системы «планирование – программирование – бюджетирование» является непрерывная актуализация насущных проблем, которая осуществляется путем непрерывного бюджетного планирования на основании исследовательских докладов, формируемых Административно-бюджетным управлением при Президенте США. Такие исследовательские доклады содержат конкретные указания относительно приоритетных направлений развития, которые должны быть учтены государственными органами управления – разработчиками программ.

В свою очередь, «программный договор» (program memorandum) содержит подробное изложение структуры принятых программных решений и их детальное обоснование, по своей сути программный договор – это важнейший официальный документ, трансформирующий деятельность государственных органов управления в конкретные обязательства.

Программный договор включает в свою структуру описание основных проблем и совокупность альтернативных вариантов их решения, а также включает следующие обязательные разделы:

- 1) Комплекс целей предлагаемой программы.
- 2) Предполагаемые издержки программы.
- 3) Возможные выгоды от реализации программы.
- 4) Оценочный уровень неопределенностей при анализе издержек и выгод.
- 5) Детализированный план-график планируемых расходов и ожидаемых доходов.

Расчетно-аналитическая процедура, являющаяся неотъемлемой частью разработки программ, включает в себя следующие стадии:

- 1) Идентификацию проблемы и выделения всех способов ее решения.
- 2) Определение эффективности (стоимостной оценки) альтернатив.
- 3) Модельные испытания эффективности альтернатив и определение комплекса критериев отбора программы.

Функция бюджетирования предполагает осуществление процесса непрерывной бюджетной корректировки планирования как постоянно осуществляемой подфункции государственного управления, направленный на достижение качественных изменений объекта управления. В ежегодном плане бюджетирования (financial plan) содержатся данные о всех программных расходах, а также прогнозе развития и бюджетного обеспечения программы на следующие 5 лет. План бюджетирования разрабатывается в разрезе программных элементов на основе исследовательских докладов, предыдущего плана и специальных исследований.

### Результаты

Определены основные / базовые функции любых программ развития. Установлено, что отличительной чертой программ развития является их добровольно-договорной характер, заключающийся в том, что они выступают движущей силой и одновременно результатом согла-

### Литература

1. Доклад председателя Американской организации помощи Г. Гувера президенту США о работе АРА в России. 10 июля 1922 г. [Электронный ресурс]. [Режим доступа]: <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/107138-doklad-predsedatelya-amerikanskoj-organizatsii-pomoschi-g-guvera-prezi-dentu-ssha-o-rabote-ara-v-rossii-10-iyulya-1922-g> (дата обращения 11 марта 2022 г.), свободный. – Загл. с экрана.
2. Рубинский Ю. И. Франция в поисках новых путей. / Изд. Весь мир. Москва 2007. ISBN 978-5-7777-0407-8.
3. [Электронный ресурс]. [Режим доступа]: <https://onlinepubs.trb.org/Onlinepubs/trcircular/145/145-002.pdf> дата обращения 11 марта 2022 г., свободный. – Загл. с экрана.
4. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. [Электронный ресурс]. [Режим доступа]: <https://www.investopedia.com/terms/d/dodd-frank-financial-regulatory-reform-bill.asp> (дата обращения 11 марта 2022 г.), свободный. – Загл. с экрана.
5. Economic Cooperation Act of 1948. [Электронный ресурс]. [Режим доступа]: <https://www.marshallfoundation.org/library/documents/economic-cooperation-act-1948/#:~:text=The%20act%20was%20%E2%80%9Cto%20promote,maintenance%20of%20the%20strength%20and> (дата обращения 11 марта 2022 г.), свободный. – Загл. с экрана.
6. Emergency Economic Stability Act of 2008 [Электронный ресурс]. [Режим доступа]: <https://www.congress.gov/110/plaws/publ343/PLAW-110publ343.htm> дата обращения 11 марта 2022 г, свободный. – Загл. с экрана.
7. Recovery plan for Europe [Электронный ресурс]. [Режим доступа]: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en) (дата обращения 11 марта 2022 г.), свободный. – Загл. с экрана.
8. Robert F. Bruner 1933–1938: The New Deal and the Great Depression. [Электронный ресурс]. [Режим доступа]: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3648508](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3648508) (дата обращения 11 марта 2022 г.), свободный. – Загл. с экрана.
9. Troubled Assets Relief Program (TARP). [Электронный ресурс]. [Режим доступа]: <https://home.treasury.gov/data/troubled-assets-relief-program> (дата обращения 11 марта 2022 г.), свободный. – Загл. с экрана.
10. United States. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (1953-1955). [Электронный ресурс]. [Режим доступа]: <https://onlinebooks.library.upenn.edu/webbin/book/lookupname?key=United%20States%2E%20Commission%20on%20Organization%20of%20the%20Executive%20Branch%20of%20the%20Government%20%281953%2D1955%29> (дата обращения 11 марта 2022 г.), свободный. – Загл. с экрана.

### References:

1. Doklad predsedatelya Amerikanskoj organizatsii pomoshchi G. Guvera prezidentu SSHA o rabote ARA v Rossii. 10 iyulya 1922 g. [Elektronnyj resurs]. [Rezhim dostupa]: <http://docs.historyrussia.org/ru/nodes/107138-doklad-predsedatelya-amerikanskoj-organizatsii-pomoschi-g-guvera-prezi-dentu-ssha-o-rabote-ara-v-rossii-10-iyulya-1922-g> (data obrashcheniya 11 marta 2022 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
2. Rubinskij YU. I. Franciya v poiskah novyh putej. / Izd. Ves' mir. Moskva 2007. ISBN 978-5-7777-0407-8.
3. [Elektronnyj resurs]. [Rezhim dostupa]: <https://onlinepubs.trb.org/Onlinepubs/trcircular/145/145-002.pdf> data obrashcheniya 11 marta 2022 g., svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
4. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. [Elektronnyj resurs]. [Rezhim dostupa]: <https://www.investopedia.com/terms/d/dodd-frank-financial-regulatory-reform-bill.asp> (data obrashcheniya 11 marta 2022 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
5. Economic Cooperation Act of 1948. [Elektronnyj resurs]. [Rezhim dostupa]: <https://www.marshallfoundation.org/library/documents/economic-cooperation-act-1948/#:~:text=The%20act%20was%20%E2%80%9Cto%20promote,maintenance%20of%20the%20strength%20and> (data obrashcheniya 11 marta 2022 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
6. Emergency Economic Stability Act of 2008 [Elektronnyj resurs]. [Rezhim dostupa]: <https://www.congress.gov/110/plaws/publ343/PLAW-110publ343.htm> data obrashcheniya 11 marta 2022 g, svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
7. Recovery plan for Europe [Elektronnyj resurs]. [Rezhim dostupa]: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en) (data obrashcheniya 11 marta 2022 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.

8. Robert F. Bruner 1933–1938: *The New Deal and the Great Depression*. [Elektronnyj resurs]. [Rezhim dostupa]: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3648508](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3648508) (data obrashcheniya 11 marta 2022 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
9. *Troubled Assets Relief Program (TARP)*. [Elektronnyj resurs]. [Rezhim dostupa]: <https://home.treasury.gov/data/troubled-assets-relief-program> (data obrashcheniya 11 marta 2022 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
10. United States. *Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (1953-1955)*. [Elektronnyj resurs]. [Rezhim dostupa]: <https://onlinebooks.library.upenn.edu/webbin/book/lookupname?key=United%20States%2E%20Commission%20on%20Organization%20of%20the%20Executive%20Branch%20of%20the%20Government%20%281953%2D1955%29> (data obrashcheniya 11 marta 2022 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.