

УДК 338.36

**Развитие инструментов государственного управления  
в условиях применения программно-целевого подхода****Оборин М.С.**

Доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры экономического анализа и статистики Пермского института (филиала) Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, профессор Пермского государственного национального исследовательского университета, профессор Пермского государственного аграрно-технологического университета им. ак. Д.Н. Прянишникова

**Клейн Д.А.**

Аспирант кафедры менеджмента  
Пермского государственного аграрно-технологического  
университета им. ак. Д.Н. Прянишникова

*Сложившаяся геополитическая и макроэкономическая ситуация предъявляет высокие требования к результативности государственного управления. Успешность применения программно-целевого подхода в последние годы обусловлена рациональностью выбора инструментов государственного управления в соответствии с особенностями организации и функционирования сложных объектов. Совершенствование инструментария взаимосвязано с кластерной политикой, объектами которой являются субъекты РФ, отрасли, сельские территории. Целью исследования является обоснование выбора инструментов государственного управления сложными природно-ресурсными объектами. Задачи исследования: изучить особенности применения программно-целевого подхода в государственном управлении; определить взаимосвязи между объектами государственного управления в условиях реализации программно-целевого подхода; разработать алгоритм применения кластерно-сетевого подхода в управлении сложными природно-ресурсными объектами. Ценность исследования состоит в развитии теории кластерно-сетевого взаимодействия в государственном управлении. Результатом, обладающим научной новизной, является алгоритм применения кластерно-сетевого подхода в управлении лесным хозяйством субъектов РФ.*

*Ключевые слова: программно-целевой подход, государственное управление, инструменты управления, кластерно-сетевой метод, лесное хозяйство*

Совершенствование государственного управления обусловлено внешними вызовами и внутренними целями, связанными с социально-экономическим развитием страны и человеческого капитала, повышением качества жизни населения. Неравномерность пространственно-отраслевого размеще-

ния производства, сложность природно-климатических условий и объектов, на которые направлены инструменты регулирования, не позволяют обеспечить их результативность и универсальность использования. Проблема адаптации государственной политики к условиям субъектов РФ послужила вне-

дрению программно-целевого подхода. Текущие макроэкономические условия продолжают влиять на его развитие: совершенствуется институциональная среда и законодательство, оптимизируются формы мониторинга и контроля, формируется система методов, соответствующих закономерностям функционирования сложных объектов управления.

Начало развития программно-целевого подхода отмечено в 2011 г., когда соответствующие изменения заложили в процесс управления финансами, принцип программного бюджетирования, целью которого стал контроль эффективности расходов и целевые ориентиры как ключевой показатель [1]. Преимуществом подхода стало акцентирование на достижении цели, а не процедурах, которые размывали ответственность и усложняли контроль. Государственные программы стали результативным инструментом достижения целей социально-экономического развития и национальной безопасности, которые формируются по определенной системе (рис. 1).

Целевые координаты задаются системой нормативно-правых актов: стратегии различного уровня управления, связанные с экономическим, социальным и пространственным развитием, направления деятельности Правительства РФ как органа исполнительной власти. Задачами являются функциональная деятельность профильных министерств, ведомств, должностных лиц; совокупность мероприятий, связанных с достижением целевых показателей; мероприятия в рамках выполнения отдельных проектов в структуре государственных программ. Государственные программы состоят из целевых программ (проектов), национальных проектов, пилотных программ (проектов), приоритетных национальных проектов, ведомственных проектов. Основным ресурсом государственных программ являются бюджетные средства, но при выполнении проектов могут привлекаться средства инвесторов,

привлеченных на условиях государственно-частного партнерства, и другие источники финансирования. Процедуры реализации и контроля заключаются в последовательном определении ответственных министерств (ведомств), закреплении за ними области задач, выбора объектов управленческого воздействия и соответствующих инструментов, которые в наибольшей степени соответствуют особенностям и закономерностям их функционирования [6; 7].

Процесс целеполагания, разработки и исполнения государственных программ является крайне сложным. Ряд проблем и ограничений может возникать при межведомственном взаимодействии, противоречии целей, недостаточной обеспеченности ресурсами, неразвитости институциональной среды и т.п. Другая грань состоит в сложности объектов воздействия, состояние которых оценивается совокупностью критериев и показателей, не всегда поддающихся прямому влиянию инструментов [8; 9]. Условно можно разделить объекты, на которые направлен программно-целевой подход государственного управления, на следующие [10–13]:

- население,
- субъекты РФ, локальные ландшафты, сельские территории,
- природно-ресурсные объекты, имеющие важное значение для благоприятных условий жизни населения страны.

Показатели состояния данных объектов взаимосвязаны и взаимообусловлены. Социально-демографические характеристики граждан, проживающих в различных субъектах РФ, уровень их жизни зависят от экономического состояния регионов, окружающей природной среды, качества социальных услуг, продуктов питания и т.п. [14; 15] Соответственно, окружающая природная среда, характеристики водных, земельных и лесных ресурсов обусловлены видами экономической деятельности, интенсивностью их воздействия, качеством и системностью

проводимых природоохранных и восстановительных мер и др. [16–18]. Взаимосвязи между перечисленными объектами могут быть прямыми, обратными и опосредованными, что должно отражаться на инструментах и методах оценки результативности программно-целевого подхода (рис. 2).

Прямые связи между объектами характеризуют их влияние друг на друга: улучшение социально-экономического уровня региона и состояния окружающей природной среды и ресурсов закономерно повышают качество и условия жизни на-



**Рис. 1. Системность разработки государственных программ как инструмента программно-целевого подхода (разработано авторами на основе [2–5])**



**Рис. 2. Взаимосвязи между объектами государственного управления в условиях реализации программно-целевого подхода (разработано авторами)**

селения. Обратные связи являются более сложными, так как реализуемые меры прямо не оказывают влияние на состояние объектов. Например, мониторинг состояния природных ресурсов не меняет ресурсную обеспеченность населения и отраслей экономики. Аналогично кластерно-сетевое развитие промышленности может не сказываться на качестве жизни населения. Самыми сложными являются опосредованные связи между применяемыми инструментами, реализуемыми мерами и полученными результатами. Это характерно для всех объектов государственного управления в рамках программно-целевого подхода.

Рассмотрим особенности его применения на примере лесного хозяйства. Лес является ценным ресурсом, обеспечивает население субъектов РФ и промышленность в целях производства разнообразного ассортимента продукции. Сохранение, восстановление и развитие лесных ресурсов связано в первую очередь с биологическими процессами и природными факторами, влияющими на породный состав, ценность древесины, условиями ее заготовки. Результативность некоторых мер проявляется достаточно быстро. Вследствие мониторинга состояния лесов сокращается количество и площадь пожаров, снижается число незаконных рубок, упорядочиваются арендные отношения с населением и предприятиями. Мероприятия по восстановлению лесов и лесопосадке дадут эффект через несколько лет, что существенно затрудняет оценку их результативности и качества проведения. Влияние совокупности природных и социальных факторов делает контроль нецелесообразным, так как площадь лесных насаждений может подвергнуться пожарам, насекомым-вредителям, болезням и т.п.

Экономические результаты вовлечения лесных ресурсов в коммерческий оборот в России существенно ниже, чем в государствах с развитым лесным хозяйством и лесной промышленностью. Программно-целевые индикаторы, закрепленные в Лесном кодексе РФ, Стратегии развития лесного комплекса РФ до 2030 г. и других документах, сложно достичь, поскольку наиболее ценные породы леса сосредоточены в субъектах РФ с суровым климатом, являются труднодоступными в силу транспортно-логистической неразвитости, требующей значительных проектных инвестиций, трудовых ресурсов. Проблема доставки продукции

лесозаготовительных предприятий до перерабатывающих комплексов сохраняется во многих субъектах страны, нарастают диспропорции финансово-экономического состояния этих видов деятельности, происходит сокращение рынка и снижение кадровой потребности в специалистах лесного хозяйства и лесозаготовки. Основными проблемами достижения результатов лесного хозяйства в субъектах РФ являются: слабая кластерная связанность территории, неизученность сетевых связей полиструктуры локальных кластеров субъекта РФ, отсутствие эффективных инструментов развития кластерно-сетевого взаимодействия в программных документах по управлению лесным хозяйством и лесной промышленностью. Устранению данных ограничений может помочь реализация алгоритма применения кластерно-сетевого метода в управлении сложными природно-ресурсными объектами (рис. 3).

Государственное управление на основе кластерно-сетевого метода позволяет глубоко исследовать специфическую среду локального взаимодействия субъектов лесного хозяйства, что позволит адресно влиять на интенсивность кластерно-сетевых связей, формировать устойчивую производственную основу и оптимизировать ресурсный обмен.

В ходе проведенного исследования были выявлены особенности применения программно-целевого подхода в государственном управлении, которые заключаются в последовательности целеполагания, инструментального обеспечения реализации запланированных показателей с учетом сложности объекта воздействия. Было определено, что основным ограничением результативности управления является малоизученность внутренних кластерно-сетевых связей полисубъектной структуры сложных природ-



**Рис. 3. Алгоритм применения кластерно- сетевого метода в управлении сложными природно-ресурсными объектами на примере лесного хозяйства субъектов РФ (разработано авторами)**

но-ресурсных объектов. Преодолеть данные ограничения можно на основе стимулирования и развития условий кластерно-сетевого взаимодействия, которое является относительно самостоятельным методом кластерной политики в сфере лесного хозяйства субъектов РФ.

#### Литература:

1. Щукина Т.В. Правовое регулирование программно-целевого подхода в системе государственного управления в условиях стратегического развития Российской Федерации // Вопросы экономики и права. – 2018. – № 124. – С. 7–11.
2. Волкова Е.Ю. Место программно-целевого подхода в системе стратегического управления экономикой РФ // Научные труды: Институт народно-хозяйственного прогнозирования РАН. – 2021. Т. 19. – С. 167–191.
3. Садыкова А.И., Рущкой Р.А. Программно-целевой подход как инструмент обеспечения социально-экономического развития страны // Индустриальная экономика. – 2022. – № 5–8. – С. 712–717.
4. Сольская И.Ю., Градобоев Е.В. Теоретические аспекты реализации программно-целевого подхода к решению ключевых проблем социально-экономического развития Российской Федерации // Вопросы новой экономики. – 2020. – № 2 (54). – С. 53–60.
5. Сушенцова К.М. Применение программно-целевого подхода в государственном управлении //

Матрица научного познания. – 2020. – № 10-1. – С. 67–71.

6. Артемов В.А. Методология программно-целевого подхода при финансировании инвестиций в контексте развития социальной сферы // Экономический анализ: теория и практика. – 2019. – Т. 18. – № 1 (484). – С. 64–82.
7. Кожевников С.А., Патракова С.С. Эффективность программно-целевого и проектного подходов в решении жилищной проблемы в России // ЭКО. – 2023. – № 7 (589). – С. 71–94.
8. Кяримова А.Д. Программно-целевой подход инновационного развития: российский и зарубежный опыт // Экономика и управление. – 2022. – Т. 28. – № 3. – С. 306–312.
9. Михайлов С.В., Бабкин А.В., Михайлов В.В. Программно-целевой подход к развитию предприятий ОПК в современных условиях // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2023. – № 4-2. – С. 232–236.
10. Бондаренко Л.В. Концептуальные основы региональной политики социального развития сельских территорий и программно-целевой подход к ее реализации // Экономика сельского хозяйства России. – 2019. – № 7. – С. 60–68.
11. Вовченко Н.Г., Андреева О.В. Роль программно-целевого подхода в финансировании региональной экологической политики // Финансовая экономика. – 2019. – № 10. – С. 366–369.
12. Оборин М.С. Потенциал агропромышленных кластеров по производству сельскохозяйственной продукции // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2023. – № 2. – С. 49–55.
13. Осиновская И.В., Пленкина В.В. Формирование топливно-энергетического баланса на основе принципов программно-целевого подхода // Экономика и предпринимательство. – 2022. – № 9 (146). – С. 678–683.
14. Афанасьев Р.С., Богданов Л.Н. Структура и содержание документов программно-целевого планирования в странах ОЭСР: традиционные подходы и новые решения // Вопросы устойчивого развития общества. – 2020. – № 7. – С. 159–171.
15. Ишназарова З.М. Региональное управление качеством жизни населения: программно-целевой подход // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2022. – № 6–1. – С. 82–86.
16. Оборин М.С. Кластерное развитие промышленности регионов // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. – 2022. – № 4. – С. 97–114.
17. Подгорская С.В. Программно-целевой подход к управлению комплексным развитием сельских

территорий // Вестник Мичуринского государственного аграрного университета. – 2020. – № 3 (62). – С. 132–138.

19. Старожилов В.Т. Новый программно-целевой подход парадигмы «ландшафтопользование» к пространственному развитию территорий // Тенденции развития науки и образования. – 2022. – № 82-1. – С. 38–48.

## **The Development of Public Administration Tools in the Context of the Application of a Program-Oriented Approach**

***Oborin M.S.***

***Perm Institute (branch) of the Plekhanov Russian University of Economics,  
Perm State National Research University,  
Perm State Agrarian and Technological University named after D.N. Pryanishnikov***

***Klein D.A.***

***Perm State Agrarian and Technological University named after D.N. Pryanishnikov***

*The current geopolitical and macroeconomic situation places high demands on the effectiveness of public administration. The success of the application of the program-oriented approach in recent years is due to the rationality of the choice of public administration tools in accordance with the peculiarities of the organization and functioning of complex facilities. The improvement of the toolkit is interconnected with cluster policy, the objects of which are the subjects of the Russian Federation, industries, and rural areas. The purpose of the study is to substantiate the choice of public administration tools for complex natural resource objects. Research objectives: to study the features of the application of the program-target approach in public administration; to determine the relationship between the objects of public administration in the context of the implementation of the program-target approach; to develop an algorithm for the application of the cluster-network approach in the management of complex natural resource objects. The value of the research lies in the development of the theory of cluster-network interaction in public administration. The result, which has a scientific novelty, is an algorithm for applying the cluster-network approach in forestry management in the subjects of the Russian Federation.*

*Key words: program-target approach, public administration, management tools, cluster-network method, forestry*

