

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА Д 212.298.15,  
СОЗДАННОГО НА БАЗЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО  
АВТОНОМНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО  
ОБРАЗОВАНИЯ «ЮЖНО-УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
(НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)»  
МИНИСТЕРСТВА НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ, О РЕЗУЛЬТАТАХ РАССМОТРЕНИЯ ЗАЯВЛЕНИЯ О ЛИШЕНИИ  
МАХМУДОВА АСЕДА МАХМУДОВИЧА УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ  
КАНДИДАТА ЭКОНОМИЧЕСКИХ НАУК

решение диссертационного совета от 10.09.2021 г. № 104

Диссертационный совет Д 212.298.15, созданный на базе федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)» Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, рассмотрел итоги работы комиссии диссертационного совета в составе: д.э.н., доцента Лясковской Е.А. (председатель комиссии), специальность 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» (экономика труда), д.э.н., доцента Кучиной Е.В., специальность 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» (экономика труда), д.э.н., доцента Просвириной И.И., специальность 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» (экономика труда). Комиссия создана на заседании диссертационного совета от 25.08.2021 г. (протокол № 103) по вопросу создания комиссии по рассмотрению заявления о лишении Махмудова А.М. ученой степени кандидата экономических наук на основании письма-поручения Минобрнауки России № МН-3/5379 от 30.06.2021 г. о направлении заявления о лишении ученой степени.

Диссертация Махмудова Аседа Махмудовича на тему «Совершенствование программно-целевого управления развитием социально-трудовой сферы», представленная на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством» (экономика труда), защищена 17.02.2011 г. на заседании диссертационного совета Д 502.006.03 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва), научный руководитель – доктор экономических наук Докторович Анатолий Борисович.

При изучении текста диссертации Махмудова А.М. диссертационный совет исходил из сравнения текста рассматриваемой диссертации с текстами диссертаций Бурыкина А.Н. на тему «Программно-целевой подход в управлении социально-экономическим развитием региона», Кужекиной О.А. на тему «Программно-целевые методы управления в системе государственного регулирования экономики», Ершовой И.Г. на тему «Совершенствование системы целей при

формировании концепции развития региона», а также аргументов, изложенных в заявлении о лишении ученой степени. Помимо этого, программная оценка оригинальности диссертации Махмудова А.М. позволила выявить дополнительные источники значительных заимствований без указания авторов и (или) источники заимствования, а именно: кандидатская диссертация Алексеевой В.В. на тему «Регулирование регионального развития с учетом инвестиционной привлекательности», кандидатская диссертация Хусайновой Л.А. на тему «Развитие форм и методов финансирования отраслей социальной сферы». Выявленные дополнительные источники использованы при проверке оригинальности работы. Членами комиссии проведено постраничное сравнение диссертации Махмудова А.М. с источниками, отмеченными в заявлении о лишении ученой степени и дополнительно выявленными источниками (в целом пять диссертационных работ), с целью выявления заимствований, выполненных с нарушением порядка использования заимствованного материала (приложение к заключению диссертационного совета, которое является неотъемлемой частью заключения).

Диссертационный совет установил наличие заимствований, выполненных с нарушением порядка использования заимствованного материала, определенного п. 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24.09.2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней», и соответствующим ему п. 11 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.01.2002 г. № 74 «Об утверждении Единого реестра ученых степеней и ученых званий и Положения о порядке присуждения ученых степеней», действовавшим на момент защиты.

Всего заимствований, выполненных с нарушением требования об обязательном наличии ссылок на авторов и (или) источники заимствования материалов или отдельных результатов, выявлено на 83 (восемьдесят три) страницах текста (47,4%) из 175 страниц текста диссертации Махмудова А.М. без библиографического списка и приложения (общий объем диссертации – 200 стр.) При этом при ручной сверке выявлен больший объем заимствования из диссертаций, чем отмеченный в заявлении о лишении ученой степени. Заимствования выявлены как дословные, так и с минимальными правками, связанными с незначительной и не меняющей смысл перестановкой слов в тексте, подбором синонимов. Заимствования Махмудовым А.М. из диссертаций Бурыкина А.Н., Кувечиной О.А., Ершовой И.Г., Алексеевой В.В., Хусайновой Л.А. произведены в объеме от абзаца до нескольких страниц, при этом в диссертации Махмудова А.М. отсутствуют, как ссылки на все пять диссертаций, так и ссылки на совместные работы Махмудова А.М. с перечисленными авторами. В таблице 1

приведены сводные данные по заимствованиям, выполненным с нарушением порядка использования заимствованного материала.

Таблица 1

Сводная таблица совпадения текста диссертации Махмудова А.М с работами других авторов			
Сравнение текстов		Сравнение текстов	
Махмудов А.М., с.	Бурыкин А.Н., с.	Махмудов А.М., с.	Ершова И.Г., с.
4	4	51	13
10–11	13–15	51–53	14–15
13–14	17–18	54	15–16
16–18	21–24	77–84	25–32
19–23	24–32	<b>Махмудов А.М., с.</b>	<b>Кувекина О.А., с.</b>
23–24	33–35	57–64	58–67
25–27	36–40	65–74	33–47
85–87	128–130	75–76	47–48
151–154	103–109	122–125	97–100
155–159	110–114	<b>Махмудов А.М., с.</b>	<b>Алексеева В.В., с.</b>
171	131	44–45	96
173–174	128–131	55	103
<b>Махмудов А.М., с.</b>	<b>Ершова И.Г., с.</b>	57	103
46	8–9	<b>Махмудов А.М., с.</b>	<b>Хусайнова Л.А., с.</b>
47	9–10	100–102	107–108
48	10	105	109
49	11	108	110–111
49–50	11	132–133	108–109
Общее количество страниц текста диссертации Махмудова А.М., на которых имеются заимствования, выполненные с нарушением требования об обязательном наличии ссылок на авторов и (или) источники заимствования			<b>83</b>

Также выявлено совпадение авторских выводов, положений заключения диссертации, библиографических списков сравниваемых работ. В частности, наблюдается практически полное совпадение авторских выводов диссертации Махмудова А.М. по 1 главе (стр. 87) с пунктами диссертации Бурыкина А.Н. на стр. 130; выводов по 2 главе (стр. 171) с диссертацией Бурыкина А.Н. на стр. 131; пункты заключения диссертации Махмудова А.М. (стр. 173–174) копируют пункты заключения диссертации Бурыкина А.Н. (стр. 128, 130, 131). Выявлено, что библиографический список диссертации Махмудова А.М. на 36% (50 источников из 140) совпадает с библиографическим списком диссертации Бурыкина А.Н.; копируются ссылки, в том числе на статистические источники 1998 г. (Источник № 42. Информация о социально-экономическом положении России. – Москва, Госкомстат, январь 1998 г., с. 36, 37, 39).

По результатам проверки на заимствования, осуществленной посредством сервиса «Антиплагиат» – <http://susu.antiplagiat.ru>, по результатам экспертной проверки, включающей постраничное отключение из отчета общеупотребительных

выражений, обзор и оценку крупнейших источников заимствования, оригинальность составляет 30,11%, самоцитирования – 0%; цитирования – 22,82%, заимствования – 47,07%. По результатам оценки крупнейших источников обнаружены заимствования, выполненные с нарушением порядка использования заимствованного материала в части оформления ссылок на авторов и (или) источники заимствования материалов, объем которых составляет 31,14% от общего объема диссертации (таблица 2).

Таблица 2

№	Источник заимствований, выполненных с нарушением требования об обязательном наличии ссылок на авторов и (или) источники заимствования	Доля в тексте диссертации / доля в отчете	Номера страниц, содержащих совпадающие блоки
1	Бурыкин, А.Н. Программно-целевой подход в управлении социально-экономическим развитием региона: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05: / Бурыкин Александр Николаевич. – Москва, 2000. – 141 с.	<u>18,34%</u> 6,08%	4, 8, 9, 10–13, 16–27, 58–64, 85, 116, 151, 156, 171, 173–174
2	Кувекина, О.А. Программно-целевые методы управления в системе государственного регулирования экономики: дис. ... канд. экон. наук: 05.13.10: / Кувекина Ольга Анатольевна. – Москва, 1999. – 152 с.	<u>13,61%</u> 6,16%	26–27, 40–41, 51, 57, 59, 61, 65–66, 68–69, 74, 76–77, 116, 122, 124, 125, 151, 153, 155–157
3	Хусайнова, Л.А. Развитие форм и методов финансирования отраслей социальной сферы: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10: / Хусайнова Лейла Абдрашитовна. – Волгоград, 2010. – 213 с.	<u>9,16%</u> 2,99%	100, 102–103, 105–110, 127–130, 132, 134–148
4	Ершова, И.Г. Совершенствование системы целей при формировании концепции развития региона: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05: / Ершова Ирина Геннадьевна. – Курск, 2002. – 216 с.	<u>8,97%</u> 2,44%	44, 46–47, 49–51, 54–55, 57, 77–85
5	Алексеева, В.В. Регулирование регионального развития с учетом инвестиционной привлекательности: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05: / Алексеева Виктория Владимировна. – Курск, 2004. – 214 с.	<u>8,64%</u> 5,34%	44, 46–47, 50–52, 54, 57, 77–82, 84–85
6	Алексеев, Ю.В. Программно-целевые методы регулирования развития малого предпринимательства в сфере услуг: на примере Московской области: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05: / Алексеев Юрий Владимирович. – Москва, 2005. – 164 с.	<u>8,16%</u> 0,68%	13, 27, 41, 47, 49, 57–60, 62–70, 76, 85–87, 124–125
7	Буйнов, Ю.П. Механизмы реализации эффективной региональной инвестиционной политики: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10: / Буйнов Юрий Павлович. – Москва, 2000. – 148 с.	<u>6,89%</u> 1,93%	27, 41, 57, 59, 61–67, 69, 76–77, 116, 123–125, 151, 156–157
8	Кудряшова, Д.С. Проблемы реализации национальных проектов в России / Д.С. Кудряшова. – Санкт-Петербург, 2009.	<u>8,01%</u> 0,78%	100–102, 105–109, 132–135, 138–140, 142–145, 148

№	Источник заимствований, выполненных с нарушением требования об обязательном наличии ссылок на авторов и (или) источники заимствования	Доля в тексте диссертации / доля в отчете	Номера страниц, содержащих совпадающие блоки
9	Афова, З.А. Организационно-экономический механизм формирования региональных целевых программ социально-экономического развития: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05: / Афова Залина Ауесовна. – Нальчик, 2010. – 289 с.	<u>4,26%</u> 1,22%	60–63, 76, 88–90, 113, 116–120, 150, 155–157, 166–169, 188–190
10	О мерах по выполнению Закона Республики Мордовия «О республиканских государственных нуждах»: Постановление Правительства Республики Мордовия от 11.03.1997 № 83	<u>4,15%</u> 0,02%	25–27, 59–63, 116, 152–159
11	Бурков, В.Н. Как управлять проектами: научно-практическое издание / Бурков В.Н., Новиков Д.А. – М.: СИНТЕГ – ГЕО, 1997. – 188 с.	<u>4,90%</u> 2,81%	17, 20–21, 23–25, 85
12	Брюханова, Н.В. Приоритетный национальный проект «Здоровье»: проблемы, перспективы и комментарии / Н.В. Брюханова // Сибирская финансовая школа. – 2009. – № 1 (72). – С. 19–30.	<u>3,93%</u> 0,02%	102, 104, 106–107, 135–143
13	Деребизова, С.А. Государственное регулирование взаимосвязей финансовых потоков в национальных проектах: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10: / Дерезбизова Светлана Анатольевна. – Волгоград, 2010. – 204 с.	<u>4,26%</u> 0,65%	109, 126–127, 144–148
14	Кадыров, Ф.Н. Основные направления реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» в 2009 г. и на период до 2012 г. / Ф.Н. Кадыров // Менеджер здравоохранения. – 2009. – № 5.	<u>3,43%</u> 0,02%	102, 104, 105–107, 134–135, 138–143, 149

\*Доля в тексте – отношение объема заимствованного текста по данному источнику к общему объему документа. Доли в тексте по источникам не суммируются. Доля в отчете – отношение объема заимствований, которое учитывается в рамках данного источника, к общему объему документа. Если один и тот же текст был найден в нескольких источниках, он учитывается только в одном из них.

На заседании 10.09.2021 г. диссертационный совет принял решение:

1. Аргументы о наличии в тексте диссертации Махмудова Аседа Махмудовича заимствований, выполненных с нарушением порядка использования заимствованного материала, приведенные в заявлении о лишении ученой степени кандидата экономических наук, обоснованы.

2. Диссертация Махмудова Аседа Махмудовича на тему «Совершенствование программно-целевого управления развитием социально-трудовой сферы», представленная на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством» (экономика труда) содержит многочисленные заимствования, выполненные с нарушением порядка использования заимствованного материала, определенного п. 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней».

степеней», и соответствующим ему п.11 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.01.2002 г. № 74 «Об утверждении Единого реестра ученых степеней и ученых званий и Положения о порядке присуждения ученых степеней», действовавшим на момент защиты.

3. Рекомендовать лишить Махмудова Аседа Махмудовича ученой степени кандидата экономических наук, присужденной 17.02.2011 г. решением диссертационного совета Д 502.006.03 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва).

На заседании 10.09.2021 г. при проведении открытого голосования по принятому решению диссертационный совет в количестве 17 человек, из них 8 докторов экономических наук по специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» (экономика труда), участвовавших в заседании, из 21 человека, входящих в состав совета, проголосовали: за – 17, против – нет.

Заявитель, заинтересованные лица по рассматриваемому вопросу оповещены надлежащим образом в срок.

Председатель  
диссертационного совета

Антонюк Валентина Сергеевна

Ученый секретарь  
диссертационного совета

Резепин Александр Владимирович

10.09.2021 г.



ПРИЛОЖЕНИЕ К ЗАКЛЮЧЕНИЮ ДИССЕРТАЦИОННОГО СОВЕТА Д 212.298.15,  
СОЗДАННОГО НА БАЗЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО  
АВТОНОМНОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО  
ОБРАЗОВАНИЯ «ЮЖНО-УРАЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
(НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)»  
МИНИСТЕРСТВА НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ, О РЕЗУЛЬТАТАХ РАССМОТРЕНИЯ ЗАЯВЛЕНИЯ О ЛИШЕНИИ  
МАХМУДОВА АСЕДА МАХМУДОВИЧА УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ  
КАНДИДАТА ЭКОНОМИЧЕСКИХ НАУК

решение диссертационного совета от 10.09.2021 г. № 104

Результаты постраничного сравнения текстов диссертации Махмудова Аседа Махмудовича на тему «Совершенствование программно-целевого управления развитием социально-трудовой сферы» (2011 г.) со следующими источниками заимствования без применения программной проверки, являющиеся неотъемлемой частью заключения комиссии диссертационного совета:

1. Бурыкин, А.Н. Программно-целевой подход в управлении социально-экономическим развитием региона: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05: / Бурыкин Александр Николаевич. – Москва, 2000. – 141 с.

2. Ершова, И.Г. Совершенствование системы целей при формировании концепции развития региона: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05: / Ершова Ирина Геннадьевна. – Курск, 2002. – 216 с.

3. Кувекина, О.А. Программно-целевые методы управления в системе государственного регулирования экономики: дис. ... канд. экон. наук: 05.13.10: / Кувекина Ольга Анатольевна. – Москва, 1999. – 152 с.

4. Алексеева, В.В. Регулирование регионального развития с учетом инвестиционной привлекательности: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05: / Алексеева Виктория Владимировна. – Курск, 2004. – 214 с.

5. Хусайнова, Л.А. Развитие форм и методов финансирования отраслей социальной сферы: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10: / Хусайнова Лейла Абдрашитовна. – Волгоград, 2010. – 213 с.

Источники под номерами 4 и 5 выявлены при программной проверке оригинальности, в диссертации Махмудова А.М. отсутствуют ссылки на данные работы. Сравнение текстов диссертации и дополнительно найденных научных трудов проводилось методом ручной постраничной сверки.

Сравнение текстов диссертаций приведены с учетом использования курсива (*жирного шрифта*) в тексте соискателя для конкретизации слов и сочетаний, которые изменены и являются либо вводными или связующими словами, либо единичными стилистическими заменами, аналогичное использование курсива (*жирного шрифта*) применялось для выделения фрагментов в тексте источников заимствования для концентрации внимания на пропущенных словах и заменяемых фрагментах текста.

Все проанализированные источники не приведены в списке литературы.

**1. Сравнение текста диссертации Махмудова А.М. с текстом диссертации Бурыкина А.Н. на тему «Программно-целевой подход в управлении социально-экономическим развитием региона».**

**1.1. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М., стр. 4** «Среди учёных и специалистов нет однозначного мнения о *необходимости* использования программно-целевого подхода в решении социальных *и* экономических

Среди учёных и специалистов нет однозначного мнения о необходимости использования программно-целевого подхода в решении социальных и экономических проблем в современных условиях регулирования социально-экономического развития. *Существующие взгляды различаются от отрицания такого подхода, как «изжившего себя», до представления его в качестве единственного способа реализации масштабных, прорывных решений.»*. Фактически совпадает с текстом Бурыкина А.Н. (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 4: «Среди ученых и специалистов нет однозначного мнения о целесообразности использования программно-целевого подхода в решении социальных, экономических и других проблем в новых условиях.

Среди ученых и специалистов нет однозначного мнения о целесообразности использования программно-целевого подхода в решении социальных, экономических и других проблем в новых условиях. *Отдельные ученые считают, что данный подход «изжил себя». Другая группа ученых считает, что «опыт СССР, США, Японии и Западной Европы показывает - в тех случаях, когда необходимы крупные, «прорывные» решения, единственным способом их реализации становится программно-целевой подход».*

**1.2. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М., стр. 10:** «На протяжении многих веков человечеству приходилось реализовывать множество различных программ и проектов. Их возрастающая сложность и одновременно *приобретенный* опыт управления *обусловили актуальность* создания методологии и технологии формирования целевых комплексных программ развития различных сфер социально-трудовой деятельности.

*До сих пор* в ряде случаев к функции планирования относятся односторонне, *полагая*, что она отражает сущность лишь административно-командной системы. *Мы полагаем, что* плановость — основополагающий принцип управления, обеспечивающий достижение цели в любой деятельности. *В условиях рыночной экономики нельзя* отрицать принципа плановости как объективной закономерности, обеспечивающей целенаправленное развитие. Целенаправленное развитие любой сложной системы невозможно без планирования, позволяющего выбирать *рациональный, а во многих случаях* — оптимальный вариант действий и *деятельности при* достижении намеченной цели.

С начала 90-х годов Россия отказалась от директивного планирования. *Основная* роль стала отводиться государственным целевым и среднесрочным программам. Так Министерством экономики РФ была подготовлена концепция среднесрочной программы на 1997 - 2000 годы, Институтом экономики РАН предложена «Стратегия развития российской экономики и программа первоочередных шагов», Национальным институтом развития – «Программа



социально-экономического развития России» и др. Таким образом, произошел переход к целевому управлению, включающему *следующие* этапы: (стр. 11).

1. **Выявление проблем, обоснование их актуальности и приоритетности.**
2. Выработка **чёткой** формулировки целей;
3. Разработка реалистических планов их достижения;
4. Систематический контроль **сроков реализации, оценка** результатов и качества работы;
5. Принятие корректирующих мер для достижения планируемых результатов».

**Фактически совпадает с текстом Бурыкина А.Н. (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 13:** «На протяжении многих веков человечеству приходилось реализовывать множество различных программ и проектов. Их возрастающая сложность и одновременно, **наложенный** опыт управления, **сделали необходимым и возможным** создание методологии и технологии формирования целевых комплексных программ развития различных сфер **социально-экономической и общественно-политической жизни.**

**В контексте нашего исследования планирование обосновывает и определяет направления деятельности системы управления на всех уровнях иерархии.** В ряде случаев до сих пор к функции планирования относятся **инерционно**, односторонне, **считая**, что она отражает сущность лишь командно-административной системы. **На наш взгляд**, плановость – **это** основополагающий принцип управления, обеспечивающий достижение цели любой деятельности. **Переход к новым экономическим отношениям не должен** отрицать принципа плановости как объективную закономерность **жизнедеятельности общества**, обеспечивающую ее целенаправленное развитие. Целенаправленное развитие любой сложной системы невозможно без планирования, которое позволяет выбрать оптимальный вариант действия и **обеспечивает общую линию поведения** для достижения намеченной цели.

(Стр. 14) С начала 90-х годов Россия отказалась от директивного планирования. **Главная** роль стала отводиться государственным целевым и среднесрочным программам. Так Министерством экономики РФ была подготовлена концепция среднесрочной программы на 1997 – 2000 годы, Институтом экономики РАН предложена «Стратегия развития российской экономики и программа первоочередных шагов», Национальным институтом развития – «Программа социально-экономического развития России» и др. Таким образом, происходит переход к целевому управлению, включающему **четыре независимых** этапа:

1. Выработка **ясной сжатой** формулировки целей;
2. Разработка реалистических планов их достижения;
3. Систематический контроль **и измерение** качества работы и результатов;
4. Принятие корректирующих мер для достижения планируемых результатов.».

**1.3. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М., стр. 11:** «С развитием (или изменением) объекта управления возникают новые проблемы, специфика которых **могла не быть учтена** при создании **сложившихся** организационной структуры и **методов управления** в данной системе. Возникновение **новых проблем** отражает изменения, происходящие в целевых установках управления экономикой и **изменения** в объекте управления. Так,

существовавшая *ранее* концепция программного подхода и разработанные на её основе ЦКП в условиях социалистического метода хозяйствования, основанного на государственной собственности, *вряд ли* будет действенной в условиях *рыночной экономики*» Фактически совпадает с текстом Бурькина А.Н. (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 15: «С развитием (или изменением) объекта управления возникают новые проблемы, специфика которых *вообще не могла быть* учтена при создании организационной структуры и *механизма* в данной системе. *Их* возникновение отражает изменения, происходящие в целевых установках управления экономикой и *сдвиги в самом* объекте управления. Так, существовавшая концепция программного подхода и, разработанная на ее основе ЦКП, в условиях *реализуемого обществом* социалистического метода хозяйствования, основанного на государственной собственности, *не* будет действенной *и нуждается в разработке нового подхода, в условиях перехода общества к капиталистическому методу хозяйствования, основанного на частной собственности.*».

1.4. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М., стр. 13: «*При разработке и согласовании ЦКП* координирующий орган последовательно определяет:

- 1) принципы построения, исходя из целей хозяйствующих субъектов;
- 2) *степень и глубину* детализации *с учётом коммерческих интересов* и согласованности элементов на каждом уровне дерева целей;
- 3) *систему и структуру* взаимосвязи между элементами и компонентами всех уровней;
- 4) принципы достоверности, верифицируемости, точности, обоснованности *и некоторые др.*

Исходя из изложенного, программный подход в региональном управлении можно определить как совокупность методов, основанных на временной локализации управления (в той или иной форме, по тем (стр. 14) или иным направлениям) процессами решения проблем развития социально-*трудо*вой сферы. Конкретное содержание ЦКП определяется *её целями и задачами*, возможностями *и* ресурсами, существующими условиями и спецификой проблем, особенностями существующей системы управления, имеющимся научным инструментарием, кадровым потенциалом *и традициями*» Фактически совпадает с текстом Бурькина А.Н. (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 17: «*При его построении* координирующий орган последовательно определяет:

- 1) принципы построения, исходя из целей хозяйствующих субъектов *различных организационно-правовых форм собственности*;
- 2) *принципы* детализации и согласованности элементов на каждом уровне дерева целей;
- 3) *глубина детализации с учетом коммерческой тайны*;
- 4) *принципы вариантности и* взаимосвязи между элементами всех уровней; (стр. 18)
- 5) принципы верифицируемое (достоверности, точности и обоснованности).

Исходя из изложенного, программный подход в региональном управлении можно определить как совокупность методов, основанных на временной локализации управления (в той или иной *степени и* форме, по тем или иным направлениям) процессами решения проблем *социально-экономического развития региона*. Конкретное содержание ЦКП определяется *традициями*, возможностями, ресурсами, существующими условиями и спецификой проблем, особенностями существующей системы управления, имеющимся научным инструментарием и кадровым потенциалом».

**1.5. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М., стр. 16:** «1. *Системность* программы отражает, во-первых, многоаспектность *решаемых* проблем (наличие проблем социального, экономического, политического, *законодательного*, организационного, научного, материально-технического и *иного* характера), *а* следовательно, необходимость их совместного и *комплексного* рассмотрения); во-вторых, разнообразие включаемых в программу мероприятий.

2. *Определенность* во времени. Чёткая временная *определённость* ЦКП и *упорядоченности во времени решаемых задач* связана с конечностью *временного интервала* решаемых проблем, *определяемого программой*. Конкретная продолжительность действия ЦКП определяется намеченными сроками решения проблем, которые, в свою очередь, зависят от *запланированных* конечных результатов и мобилизуемых ресурсов.

3. *Научная обоснованность и определенность всего объема мероприятий*. Недостаточная или нечёткая определённость всего объема мероприятий, планируемых к реализации, либо отсутствие их научной проработки рассматриваются в качестве одного из существенных недостатков ЦКП. (стр. 17)

4. Концентрация управления процессами разработка и реализации программы. Усиление концентрации *процессов комплексного анализа, планирования, концентрации функций и ресурсов ЦКП* нередко отождествляется с ограничением *полномочий региональных* хозяйствующих субъектов, усилением административных воздействий *федеральных органов власти* и *излишней* централизацией управления. Однако, между концентрацией и *распределением* управления на договорных условиях и администрированием на основе централизованного управления, *избыточной* бюрократизацией, знак равенства ставить нельзя.

Так, процесс централизации *управленческих полномочий, имея в виду их негативный аспект*, явился одной из причин обусловивших провал в реализации ЦКП, связанных с созданием научно-производственных и производственных объединений.

Администрация *любого* региона — главный субъект, определяющий цели, *задачи, приоритеты* и основные требования к ЦКП в развитии *социально-трудовой сферы* региона. Именно администрация региона обобщает отдельные требования экспертов, исходя из стратегии *его* развития. К этому добавляются собственные требования к руководству ЦКП, например, требования к *результатам и технологии* реализации, методика и порядок корректировки целей *и задач*, требования к ЦКП со стороны населения и др.

В задачи руководителя ЦКП *и его коллектива* входят: сбор полных требований к ЦКП; обеспечение необходимой информацией всех заинтересованных участников;

определение возможности и степени удовлетворения требований; определение форм и *объемов* сбора информации и их изменениях; формирование прогноза динамики *внешней среды*; *формирование критериев выбора приоритетов и иерархии требований, от обязательных для исполнения до «существенных рекомендаций».*

*Внешняя среда также оказывает существенное влияние на ЦКП. В совокупности основных факторов можно выделить следующие:* (стр. 18)

Политически: политическая *безопасность и* стабильность; поддержка ЦКП населением; националистические проявления и др.

Экономические: структура хозяйства; виды ответственности и имущественные права, в т.ч. на землю; тарифы и налоги; страховые гарантии; уровень инфляции и стабильность валюты; развитость банковской системы; источники инвестиций и капитальных вложений; степень свободы предпринимательства и хозяйственной самостоятельности; *состояние рынков*; развитость рыночной инфраструктуры; *структура и инфраструктура социально-трудовой сферы*, уровень цен; *инвестиционная привлекательность*; *уровень преступности, в т.ч. уровень коррупции, наличие* средств производства и сырья, *ресурсов, в т.ч.* рабочей силы, *мотивация и стимулирование труда* и др.

*Правовая основа:* права человека: права предпринимательства; права собственности; законы и нормативные акты о предоставлении гарантий и льгот.

*Общественные* характеристики и факторы: условия и уровень жизни; уровень образования; свобода перемещений, «въезд-выезд»; трудовое законодательство; запрещение забастовок; здравоохранение; условия *труда и* отдыха; общественные организации; пресса; телевидение.

*Технико-технологические:* уровень развития фундаментальных и прикладных наук; уровень информационных технологии и *компьютеризации*; *уровень промышленных и производственных технологий: энергетические системы; транспортные системы; связь, коммуникации.*

Инфраструктурные: средства транспорта, связи и коммуникации, перевозка грузов; сети ЭВМ и информационные системы; энергоснабжение; коммунальные службы: сырье и услуги; сбытовая сеть, логистика и материально-техническое снабжение; промышленная инфраструктура; обслуживающие системы и прочие». **Фактически совпадает с текстом Бурыкина А.Н. (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 21:** «1. *Комплексность. Комплексность* программы отражает, во-первых, многоаспектность проблемы (наличие *в ней подпроблем* социального, экономического, политического, организационного, научного, материально-технического и *прочего* характера *и*, следовательно, необходимость их совместного рассмотрения), *а* во-вторых, разнообразие включаемых в программу мероприятий.

2. *Четкую ограниченность* во времени. Четкая временная *ограниченность* ЦКП связана с конечностью *во времени программно* решаемых проблем. Продолжительность действия ЦКП определяется намеченными сроками решения проблем, которые, в свою очередь, зависят от *установленных* конечных результатов и мобилизуемых ресурсов.

3. *Отсутствие заранее заданного объема мероприятий, необходимость его определения в процессе анализа проблемы и разработки ЦКП.* Недостаточная

определенность или вообще отсутствие заранее заданного объекта мероприятий является одной из существенных характеристик ЦКП.

4. Концентрация управления процессами *анализа проблемы*, разработки и реализации программы. *Следует отметить, что* усиление концентрации управления, концентрации функций нередко отождествляются с ограничением *действия* хозяйствующих субъектов, с усилением административных воздействий и централизацией управления. Однако, между концентрацией управления на договорных условиях и администрированием на основе централизации управления, *ее* бюрократизации, нельзя ставить знак равенства.

Так, процесс централизации *управления прежде всего в негативном аспекте* явился одной из причин обусловивших провал в реализации ЦКП, связанных с созданием научно- производственных *объединений* и производственных объединений.

*По нашему мнению, эти основные черты ЦКП, инвариантны относительно методологии и технологии программного подхода, особенност ей реализуемого в российском обществе хозяйственного метода.*

Администрация региона – *является* главным субъектом определения цели и основных требований к ЦКП в развитии региона. Администрация региона обобщает отдельные требования экспертов, исходя из стратегии развития *региона*. К этому добавляются собственные требования к руководству ЦКП, например, требования к результатам, требования к реализации, методика и порядок корректировки цели и требований к ЦКП со стороны населения и др.

В задачи руководителя ЦКП, *его команды и менеджеров* входят: сбор полных требований к ЦКП; обеспечение необходимой информацией всех заинтересованных участников; определение возможности и степени удовлетворения требований; определение формы и *масштаба* сбора информации *о требованиях к ЦКП* и их изменениях; формирование прогноза динамики внеш- (стр. 23) ней среды ЦКП; формирование критериев оценки приоритетов и иерархии требований, от обязательных для исполнения до «мелких пожеланий».

Внешняя среда региона также оказывает существенное влияние на ЦКП. К факторам внешней среды можно отнести следующие:

- Политические *характеристики и факторы*: политическая стабильность; поддержка ЦКП населением; националистические проявления; *уровень преступности* и др.

- Экономические *факторы*: структура *регионального* хозяйства; виды ответственности и имущественные права, в т.ч. на землю; тарифы и налоги; страховые гарантии; уровень инфляции и стабильность валюты; развитость банковской системы; источники инвестиций и капитальных вложений; степень свободы предпринимательства и хозяйственной самостоятельности; развитость рыночной инфраструктуры; уровень цен; *состояние рынков: сбыта, инвестиций, средств производства, сырья и продуктов, рабочей силы* и др.

- *Общество* — *его* характеристики и факторы: условия и уровень жизни; уровень образования; свобода перемещений, «въезд-выезд»; трудовое законодательство; запрещение забастовок; здравоохранение *и медицина*; условия отдыха; общественные организации; пресса; телевидение.

- **Законы и право**, права человека: права предпринимательства; права собственности; законы и нормативные акты о предоставлении гарантий и льгот.

- **Наука и техника**: уровень развития фундаментальных и прикладных наук; уровень информационных технологии и ком- (стр. 24) пьютеризации; уровень промышленных и производственных технологии: энергетические системы; транспортные системы; связь, коммуникации».

**1.6. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М., стр. 19:** «Культурные: **жизненный уклад и культурные потребности**; уровень грамотности; история, культурные и религиозные традиции; работа, отдых, спорт и др.; уровень требований и мотивации к качеству результатов и условий труда.

Природные и экологические: естественно-климатические условия; температура, осадки, влажность, ветры, высота над уровнем моря, сейсмичность, ландшафт и топография и др.: природные ресурсы; расположение и связь с транспортными сетями: стандарты по качеству; воздушного пространства, водных источников и почвенного покрова; требования к окружающей среде; законодательство по защите окружающей среды; характеристика тенденций и состояния экологических систем; воздуха, воды почвы.

Кроме внешних условий на разработчиков ЦКП и на процесс её успешной реализации существенное влияние оказывает внутренняя среда, наиболее существенными факторами, которой являются:

1. Стиль регионального управления, который определяет психологический климат и атмосферу в команде разработчиков, влияет на её творческую активность и работоспособность.

2. Специфическая организация работы по ЦКП, которая определяет взаимоотношения между основными участниками, распределение прав, ответственности и обязанностей и влияет на успех ее осуществления.

3. Все участники ЦКП реализуют различные интересы в процессе её осуществления, формируют свои требования в соответствии с целями и мотивацией и оказывают **существенное** влияние на результаты в соответствии со своими интересами, компетенцией и степенью «вовлечённости» в ЦКП. (стр. 20)

4. Команда разработчиков является «мозговым центром», мотором и исполнительным органом ЦКП, от которого во многом зависит её успех.

5. Методы и средства коммуникации определяют полноту, достоверность и оперативность обмена информацией между заинтересованными участниками ЦКП. По существу это «нервная ее система», от степени, совершенства которой зависит во многом успешная реализация.

6. Экономические условия связаны со сметой и её бюджетом, ценами, налогами и тарифами, риском и страхованием, стимулами и льготами и другими экономическими факторами, действующими внутри ЦКП и определяющими её основные стоимостные характеристики.

К прочим факторам можно отнести: экологическое воздействие результатов ЦКП на окружающую среду; уровень компьютеризации и информатизации ЦКП; организацию информации, систему ЦКП.

Из представленного анализа видно, как глубоко простираются связи ЦКП с её окружением. Однако степень влияния факторов внешней и внутренней среды, для различных ЦКП различна.

Обобщив литературные источники *и отчёты о реализации крупных ЦКП*, можно сделать следующие выводы:

– наибольшему влиянию внешней среды подвержены социальные и инвестиционные ЦКП, затем – экономические и организационные, в меньшей степени - инновационные;

– наибольшее влияние на ЦКП оказывают: экономика, законы и право, затем культура, и только после этого политика и общество;

– наименьшее влияние на ЦКП оказывают природа, экология и инфраструктура.

Как показал анализ реализуемых сегодня ЦКП в регионах для каждой из них на стадии разработки её концепции необходимо определить: **(стр. 21)**

1) Предметную область — цели, задачи, **приоритеты, конкретные сроки выполнения** работ и основные результаты, т.е. «Что и когда нужно сделать, чтобы реализовать ЦКП?», а также её масштабы и сложность.

2) Отношения собственности, вовлеченной в процесс осуществления ЦКП (Кому принадлежат **собственность и ресурсы**, на каких условиях они вовлекаются в реализацию ЦКП?).

3) Основные идеи реализации ЦКП (Как сделать?).

4) Основные активные участники ЦКП (Кто будет **исполнять**?).

5) Основные пассивные участники ЦКП (**На кого направлены результаты** ЦКП?).

6) Каковы мотивации участников ЦКП? (Возможный доход, ущерб, риск и т.д.).

Ответы на эти вопросы позволяют выявить потенциальных и активных участников ЦКП, их цели, мотивацию, определить взаимоотношения и на этой основе принять обоснованные решения по организации и управлению ЦКП.

Для выявления и осознания целей *и задач*, состава и содержания ЦКП, организации планирования и контроля процессов её осуществления необходимо определить и построить организационную структуру ЦКП, под которой понимается совокупность взаимосвязанных упорядоченных элементов и процессов, представленных *с достаточной* степенью детализации. Структура ЦКП представляет собой стройную иерархическую декомпозицию ЦКП на составные части (элементы и модули), необходимые и достаточные для **планирования, организации и контроля осуществления ЦКП для всех её участников**.

**Структура ЦКП представляет собой стройную иерархическую декомпозицию ЦКП на составные части (элементы и модули), необходимые и достаточные для планирования, организации и контроля осуществления ЦКП для всех её участников.**

Каждая ЦКП от возникновения идеи до полного своего завершения проходит ряд последовательных ступеней своего развития. Полную совокупность ступеней принято разделять на стадии, стадии - на этапы. ЦКП проходит четыре **стадии** развития: разработка концепции, разработка **самой программы**, реализация, завершение и **оценка результатов** (стр. 22)

**Начальный этап** ЦКП(разработка концепции) требует выполнения следующих работ: сбор исходных данных и анализ существующего состояния(предварительное обследование); выявление потребности в изменениях; целеполагание и определение желаемых результатов (цели, задачи *и предполагаемые* результаты; основные

требования, ограничительные условия, критерии; уровень риска; окружение ЦКП; потенциальные участники; **предварительная оценка** требуемого времени, ресурсов, средств и др.); определение и сравнительная оценка альтернатив; представление предложений **по программе**, их экспертиза **и обсуждение**; утверждение концепции и получение одобрения для **следующего этапа**.

**Этап** разработки ЦКП требует выполнения следующих работ:

назначение руководителя и формирование команды ЦКП, в первую очередь **её** ключевых членов; установление деловых контактов, изучение **ими** целей **и их уточнение (при необходимости)**, **чёткая постановка задач и выбор приоритетов, формулирование и согласование требований заказчика, владельцев ресурсов** и других ключевых участников; развитие концепции и разработка основного содержания ЦКП (конечные результаты и продукты; стандарты качества; структура ЦКП; основные **этапы и работы по каждому из них**; требуемые ресурсы); структурное планирование (декомпозиция ЦКП; календарные планы, укрупненные графики работ и их обеспечение; смета и бюджет ЦКП; потребность в **ресурсах; (декомпозиция ЦКП; календарные планы, укрупненные графики работ и их обеспечение; смета и бюджет ЦКП; потребность в ресурсах;** процедуры управления, **анализа и контроля;** определение и распределение рисков.

**Этап** реализации ЦКП требует выполнения следующих работ: заключение контрактов; полный ввод в действие разработанной системы управления; ввод в действие средств и способов коммуникации и связи участников ЦКП; ввод в действие системы мотивации и стимулирования команды ЦКП; детальное проектирование и оперативное планирование (**стр. 23**) работ; **организация устойчивого продолжения работ;** установление системы **постоянного** контроля за ходом работ; организация и управление ресурсным обеспечением работ, в т.ч. покупками, поставками; выполнение иных работ, предусмотренных ЦКП; руководство, координация работ, согласование темпов; мониторинг прогресса, прогноз состояния, оперативный контроль и регулирование основных показателей ЦКП, решение возникающих проблем и задач.

**Этап** завершения ЦКП предусматривает выполнение следующих работ: планирование **завершающего этапа;** подготовку кадров для эксплуатации **созданных объектов** ЦКП; подготовку **заключительной** документации; ввод в эксплуатацию **и подписание актов приёмки-сдачи объектов заказчиками и исполнителями;** оценка результатов и **достижения поставленных целей;** подготовка итоговых документов; закрытие работ ЦКП; разрешение конфликтных ситуаций.» **Фактически совпадает с текстом Бурыкина А.Н. (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 24:** «Культура: уровень грамотности; история, культурные традиции, **религия; культурные потребности; жизнеобеспечение,** работа, отдых, спорт и др.; уровень требований и мотивации к качеству результатов и условий труда.

Природные и экологические факторы: естественно-климатические условия; температура, осадки, влажность, ветры, высота над уровнем моря, сейсмичность, ландшафт и топография и др.: природные ресурсы; расположение и связь с транспортными сетями: стандарты по качеству; воздушного пространства, водных источников и почвенного покрова; **санитарные** требования к окружающей среде;



законодательство по защите окружающей среды; характеристика тенденций и состояния экологических систем; воздуха, воды почвы.

Кроме внешних условий на разработчиков ЦКП и *особенно* на процесс ее успешной реализации существенное влияние оказывает внутренняя среда, наиболее существенными факторами которой являются: **(стр. 25)**

1. Стиль регионального управления, который определяет психологический климат и атмосферу в команде разработчиков, влияет на ее творческую активность и работоспособность.

2. Специфическая организация работы по ЦКП, которая определяет взаимоотношения между основными участниками, распределение прав, ответственности и обязанностей и влияет на успех ее осуществления.

3. Все участники ЦКП реализуют различные интересы в процессе ее осуществления, формируют свои требования в соответствии с целями и мотивацией и оказывают влияние на результаты в соответствии со своими интересами, компетенцией и степенью «вовлеченности» в ЦКП.

4. Команда разработчиков является «мозговым центром», мотором и исполнительным органом ЦКП, от которого во многом зависит ее успех.

5. Методы и средства коммуникации определяют полноту, достоверность и оперативность обмена информацией между заинтересованными участниками ЦКП. По существу это «нервная ее система», от степени совершенства которой зависит во многом успешная реализация.

6. Экономические условия связаны со сметой и ее бюджетом, ценами, налогами и тарифами, риском и страхованием, стимулами и льготами и другими экономическими факторами, действующими внутри ЦКП и определяющими ее основные стоимостные характеристики.

К прочим факторам можно отнести: экологическое воздействие результатов ЦКП на окружающую среду; уровень компьюте- **(стр. 26)** ризации и информатизации ЦКП; организацию информации, систему ЦКП.

Из приведенного анализа видно, как глубоко простираются связи ЦКП с ее окружением. Однако степень влияния факторов внешней и внутренней среды, для различных ЦКП различна.

Обобщив литературные источники можно сделать следующие выводы:

– наибольшему влиянию внешней среды подвержены социальные и инвестиционные ЦКП, затем - организационные, экономические, в меньшей степени – инновационные;

– наибольшее влияние на ЦКП оказывают: экономика, законы и право, затем культура, и только после этого политика и общество;

– наименьшее влияние на ЦКП оказывают природа, экология и инфраструктура.

***Как показал анализ, реализуемых сегодня ЦКП в регионах, для определения полного состава участников ЦКП, построения ее функциональной и организационной структур для каждой ЦКП на стадии разработки ее концепции необходимо определить (стр. 30)***

1) Предметную область – цели, задачи, работы и основные результаты, т.е. «Что нужно сделать, чтобы реализовать ЦКП?», а также ее масштабы, сложность, допустимые сроки.

2) Отношения собственности, вовлеченной в процесс осуществления ЦКП (Кому принадлежит, на каких условиях вовлекается в реализацию ЦКП?).

3) Основные идеи реализации ЦКП (Как сделать?).

4) Основные активные участники ЦКП (Кто будет *делать*?).

5) Основные пассивные участники ЦКП (*Кого касается* ЦКП?).

6) Каковы мотивации участников ЦКП? (Возможный доход, ущерб, риск и т.д.).

Ответы на эти вопросы позволяют выявить потенциальных участников ЦКП, их цели, мотивацию, определить взаимоотношения и на этой основе принять обоснованные решения по организации и управлению ЦКП.

Для выявления и осознания целей, состава и содержания ЦКП, организации планирования и контроля процессов осуществления **ЦКП** необходимо определить и построить организационную структуру ЦКП, под которой понимается совокупность взаимосвязанных элементов и процессов, представленных с **различной** степенью детализации. Структура ЦКП представляет собой стройную иерархическую декомпозицию ЦКП на составные части (элементы, модули), необходимые и достаточные для планирования и контроля осуществления ЦКП для **различных** ее участников. (стр. 31)

Каждая ЦКП от возникновения идеи до полного своего завершения проходит ряд последовательных ступеней своего развития. Полную совокупность ступеней принято разделять на **фазы, фазы** – на стадии, стадии – на этапы. ЦКП проходит четыре **фазы** развития: **концепция**, разработка, реализация и завершение.

Рассмотрим более подробно **пофазное** содержание жизненного цикла ЦКП. **Начальная фаза** ЦКП (разработка концепции) требует выполнения следующих работ: сбор исходных данных и анализ существующего состояния (предварительное обследование); выявление потребности в изменениях; определение результата (цели, задачи, результаты; основные требования, ограничительные условия, критерии; уровень риска; окружение ЦКП; потенциальные участники; требуемое время, ресурсы, средства и др.); определение и сравнительная оценка альтернатив; представление предложений, их **апробация и** экспертиза; утверждение концепции и получение одобрения для **следующей фазы**.

**Фаза** разработки ЦКП требует выполнения следующих работ: назначение руководителя и формирование команды ЦКП, в первую очередь ключевых членов **команды**; установление деловых контактов и изучение целей, **мотивации и требований заказчика и владельцев ЦКП**, других ключевых участников; развитие концепции и разработка основного содержания ЦКП (конечные результаты и продукты; стандарты качества; структура ЦКП; основные работы; требуемые ресурсы); структурное планирование (декомпозиция ЦКП; календарные планы и укрупненные графики работ и обеспечения; смета и бюджет ЦКП; потребность в ресур- (стр. 32) сах; процедуры **регионального** управления **и техника контроля**; определение и распределение рисков.

**Фаза** реализации ЦКП требует выполнения следующих работ: заключение контрактов; полный ввод в действие разработанной системы **регионального** управления; **организация выполнения работ**; ввод в действие средств и способов коммуникации и связи участников ЦКП; ввод в действие системы мотивации и стимулирования команды ЦКП; детальное проектирование и оперативное планирование **работ; установление системы информационного контроля за**

*ходом работ; планирование работ; установление системы информационного контроля за ходом работ; организация и управление ресурсным обеспечением работ, в т.ч. покупками, поставками; выполнение работ, предусмотренных ЦКП; руководство, координация работ, согласование темпов, мониторинг прогресса, прогноз состояния, оперативный контроль и регулирование основных показателей ЦКП (ход работ, их темпы; качество работ и ЦКП; продолжительность и сроки; стоимость и другие показатели); решение возникающих проблем и задач.*

*Фаза завершения ЦКП предусматривает выполнение следующих работ: планирование процесса завершения ЦКП; подготовку кадров для эксплуатации создаваемого ЦКП; подготовку документации; сдачу объекта заказчику и ввод в эксплуатацию; оценку результатов ЦКП и подведение итогов; подготовка итоговых документов; закрытие работ ЦКП; разрешение конфликтных ситуаций».*

**1.7. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М., стр. 23:** «При разработке концепции ЦКП используются: методы определения целей; методы описания и анализа целей: дерево целей, методы маркетинга, социологические методы, экспертные системы; методы концептуального проектирования: формализованное описание предметной области, начальных условий и ограничений, выбор критериев, поиск решений, анализ альтернатив; методы предпроектного анализа.

При реализации ЦКП используются: методы *оперативного планирования работ, времени, ресурсов и стоимости; методы мониторинга ЦКП:* (стр. 24)

1) «Управление ЦКП - это управленческая задача по завершению ЦКП вовремя, в рамках установленного бюджета, в соответствии с техническими спецификациями и требованиями. Менеджеры являются ответственными за достижение этих результатов».

2) «Управление ЦКП – это единство управленческих задач, организации, техники и средств для ее реализации».<sup>7</sup>

В определение понятия «управление ЦКП» («менеджмент») можно ввести следующие *характеристики:*

1. Отдельный индивидуум не может справиться с решением большого объёма задач, это требует объединения *групп различных* специалистов и разделения труда. Результатом является необходимость в социально-технической системе или системе управления, *ориентированной на достижение* определенных целей.».  
**Фактически совпадает с текстом Бурыкина А.Н. (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 33:** «При разработке концепции ЦКП используются: методы определения целей; методы описания и анализа целей: дерево целей, методы маркетинга, социологические методы, экспертные системы; методы концептуального проектирования: формализованное описание предметной области, начальных условий и ограничений, выбор критериев, поиск решений, анализ альтернатив; методы предпроектного анализа.

При разработке ЦКП используются: методы *структурной декомпозиции;* (стр. 35)

1) «*Региональное* управление ЦКП — это управленческая задача по завершению ЦКП вовремя, в рамках установленного бюджета и в соответствии с

техническими спецификациями и требованиями. Менеджеры являются ответственными за достижение этих результатов.

2) «**Региональное** управление ЦКП — это единство управленческих задач, организации, техники и средств для ее реализации».

В определении понятия «региональное управление ЦКП» («менеджмент») можно ввести следующие признаки:

1. Отдельный индивидуум не может справиться с решением большого объема задач, это требует объединения специалистов и разделения труда. Результатом является необходимость в социально-технической системе или системе управления, *преследующей* определенные цели.».

**1.8. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М., стр. 25:** «Все выделенные **характеристики** управления имеют силу для всех видов ЦКП, а также для **программно-целевого управления**.

Если ЦКП осуществляется в рамках региона, то задача администрации региона – конкретно определить цели, задачи и их приоритетность, отрегулировать распределение ответственности. В задачи руководства ЦКП входит *также создание благоприятного рабочего климата, который обеспечивает целенаправленное, своевременное и эффективное её осуществление, обеспечивает каждому участнику максимальные возможности самореализации*.

*В задачи руководства ЦКП входит также создание благоприятного рабочего климата, который обеспечивает целенаправленное, своевременное и эффективное её осуществление, обеспечивает каждому участнику максимальные возможности самореализации.*

Однако само по себе профессиональное применение методов управления ЦКП может не дать *запланированных* результатов, если имеют место следующие ошибки: недостаточный анализ существующего состояния, *проблем развития СТС* и обоснование требований к ЦКП; нечёткое определение целей; вместо объективного поиска альтернатив предпочтение излюбленного «лёгкого» варианту; *недостаточно чёткое распределение* ответственности в ЦКП; недостаточная укомплектованность квалифицированным персоналом; игнорирование возникающих проблем или попытки *дождаться, когда они решатся «сами собой»*; недооценка рисков; преобладание *импровизации* над системной организацией; повторение ошибок *прежних* ЦКП и отсутствие готовности учиться.

Анализ федеральных и региональных целевых программ даёт возможность изучить их структурное построение. Целевая программа состоит из следующих разделов: содержание проблемы и обоснование необходимости её решения программными методами; основные цели и задачи, сроки и этапы реализации; система программных мероприятий, в том числе меры по трудоустройству, включая создание новых рабочих мест, переподготовку и социальную защиту высвобождаемых работников в результате реализации программы; ресурсное обеспечение программы (стр. 26) *за счёт средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, внебюджетных источников и хозяйствующих субъектов, заинтересованных в данной программе*; механизм реализации программы; организация управления программой и контроль за ходом

её реализации; оценка эффективности, социально-экономических и экологических последствий реализации программы, **заполнение** паспорта целевой программы.

В целевой программе обеспечивается увязка всех программных мероприятий **и работ**, очередность их проведения с проектируемыми объемами финансовых ресурсов, а также согласованность и комплексность решения отраслевых и региональных задач.

Каждая целевая программа **должна** проходить экспертизу и оценку по критериям социально-экономической эффективности. При этом особое внимание обращается на:

– обоснованность, комплексность, **социальную направленность** и экологическую безопасность программных мероприятий, реальность сроков их реализации;

– необходимость привлечения, прежде всего внебюджетных средств, средств бюджетов субъектов Российской Федерации для реализации программы в увязке с возможностями её государственной поддержки за счёт централизованных ресурсов, **в т.ч. финансовых средств;**

– эффективность механизма реализации и контроль за выполнением программы;

– социально-экономическую эффективность программы в целом, ожидаемые конечные результаты реализации программы и её влияние на структурную перестройку **социально-трудовой сферы** и экономики.

Мы отмечали ранее, что **целесообразно, чтобы проекты концепции** (стр. 27) до их утверждения, **а также** в ходе реализации программ проходили государственную **и общественную** комплексную специализированную экспертизу. Она устанавливает их соответствие требованиям **социальной**, экономической, экологической, технологической, военной и информационной безопасности, действующим нормативным актам и стандартам. Её проведение организуется государственным заказчиком.

Государственная комплексная экспертиза проектов крупных целевых программ и концепций решения программных проблем осуществляется Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации. В ходе экспертизы устанавливаются соответствие указанных проектов интересам Российской Федерации и ее регионов, **а также основным требованиям к целевой программе.**

Результаты специализированной экспертизы учитываются при рассмотрении проектов концепций, решения программной проблемы или целевой программы, их финансирования в соответствующих органах исполнительной власти.

После утверждения целевой программы государственный заказчик на основе соглашений (договоров) о намерениях и с учетом объемов финансирования на очередной финансовый год заключает с исполнителями программы государственные контракты на финансирование целевой программы из внебюджетных источников, бюджетов субъектов Российской Федерации и средств федерального бюджета.

Заказчик целевой программы может на договорной основе передавать организациям, предприятиям и учреждениям выполнение части своих функций.

Таким образом, анализ сущности программно-целевого подхода, сравнение **различных** научных точек зрения, понимания **рассматриваемой** проблемы

зарубежными учёными можно сделать обобщающий вывод о том, что данный подход *и соответствующая методология* не только *не потеряли своей актуальности, но становятся в последние годы более значимыми в решении социально-трудовых, экономических, науко-технических и других проблем*». Фактически совпадает с текстом Бурыкина А.Н. (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 36: «Все выделенные *признаки* управления имеют силу для всех видов ЦКП, а также для *мероприятий, имеющих признаки ЦКП*.

Если ЦКП осуществляется в рамках региона, то задача администрации региона - конкретно задать цель и отрегулировать распределение ответственности. В задачи же руководителя ЦКП входит, *помимо ориентированного на ЦКП планирования, контроля задач и управления ими, также создание в ЦКП и для нее* (стр. 37) рабочего климата, который обеспечивает целенаправленное *и экономичное* ее осуществление *и дает* каждому участнику возможность самореализации.

Однако само по себе применение профессиональных методов *регионального* управления ЦКП может не дать *желаемых* результатов, если имеют место следующие ошибки: недостаточный анализ существующего состояния и обоснование требований к ЦКП; нечеткое определение целей; вместо объективного поиска альтернатив предпочтение *отдается* излюбленному варианту; ответственность в ЦКП *распределена недостаточно четко и согласованно; команда ЦКП* недостаточно укомплектована квалифицированным персоналом; *имеет место* игнорирование возникающих проблем или попытки *решить их «сидением на месте»*; недооценка риска; *импровизация* преобладает над систематической организацией; повторение ошибок \ *из старых* ЦКП и отсутствие готовности учиться.

Анализ *ряда* федеральных и региональных целевых программ дает возможность изучить их структурное построение. Целевая программа состоит из следующих разделов: содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами; основные цели и задачи, сроки и этапы реализации *программы*; система программных мероприятий, в том числе меры по трудоустройству, включая создание новых рабочих *мест*, переподготовке и социальной защите высвобождаемых работников в результате реализации программы; ресурсное обеспечение программы (за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, бюджетов субъектов Российской Федерации (стр. 38) и хозяйствующих субъектов, заинтересованных в данной программе); механизм реализации программы; организация управления программой и контроль за ходом ее реализации; оценка эффективности, социально-экономических и экологических последствий от реализации программы; паспорт целевой программы.

В целевой программе обеспечивается увязка всех программных мероприятий и очередность их проведения с проектируемыми объемами финансовых ресурсов, а также согласованность и комплексность решения отраслевых и региональных задач.

Каждая целевая программа проходит экспертизу и оценку по критериям социально-экономической эффективности. При этом, особое внимание обращается на:

– приоритетный *характер* проблемы, *предлагаемой* для программного решения *в регионе*; (стр. 39)

– обоснованность, комплексность и экологическую безопасность программных мероприятий, реальность сроков их реализации;

– необходимость привлечения прежде всего внебюджетных средств, средств бюджетов субъектов Российской Федерации для реализации программы в увязке с возможностями ее государственной поддержки за счет централизованных ресурсов;

– эффективность механизма реализации и контроль за выполнением программы;

– социально-экономическую эффективность программы в целом, ожидаемые конечные результаты реализации программы и ее влияние на структурную перестройку экономики **региона**.

Мы отмечали ранее, что *проекты целевых программ и концепций решения программной проблемы до их утверждения или в ходе реализации программ могут проходить государственную специализированную и комплексную экспертизу*.

*Мы отмечали ранее, что проекты целевых программ и концепций решения программной проблемы до их утверждения или в ходе реализации программ могут проходить государственную специализированную и комплексную экспертизу.*

Она устанавливает их соответствие требованиям экономической, экологической, технологической, военной и информационной безопасности, действующим нормативным актам, стандартам *и договорам*. Ее проведение организуется *в случае необходимости* государственным заказчиком.

Государственная комплексная экспертиза проектов крупных целевых программ и концепций решения программных проблем осуществляется Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации. В ходе экспертизы устанавливается соответствие указанных проектов интересам Российской Федерации и ее регионов, (стр. 40)

Результаты специализированной экспертизы учитываются при рассмотрении проектов концепций, решения программной проблемы или целевой программы, их финансирования в соответствующих органах исполнительной власти.

После утверждения целевой программы государственный заказчик на основе соглашений (договоров) о намерениях и с учетом объемов финансирования на очередной финансовый год заключает с исполнителями программы государственные контракты на финансирование целевой программы из внебюджетных источников, бюджетов субъектов Российской Федерации и средств федерального бюджета.

Заказчик целевой программы может на договорной основе передавать предприятиям, организациям и учреждениям выполнение части своих функций.

Таким образом, из анализа сущности программно-целевого подхода, сравнения научных точек зрения, понимания *используемой* проблемы зарубежными учеными можно сделать обобщающий вывод о том, что данный подход не только *не потерял своей актуальности, но становится в последние годы более значимым в решении социальных, экономических, научно-технических и - других проблем.*»

**1.9. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М., стр. 85:** «1. Программно-целевой подход **ориентирован на** целенаправленное использования в соответствии с действующим законодательством совокупности **правовых, экономических и социально-трудовых факторов, а также на** организационные,

социально-экономические и финансовые технологии, обеспечение наиболее эффективного использования имеющихся ресурсов по достижению социально значимых целей в развитии *социально-трудовой сферы* регионов. Программно-целевой подход обеспечивает повышение эффективности управления, создание условий для становления рыночных отношений, реализацию стратегии корпоративного развития региона. Конкретное содержание целевых программ определяется традициями, возможностями, существующими условиями и ресурсами, спецификой проблем, особенностями существующей системы управления, имеющимся научным инструментарием и кадровым потенциалом. (стр. 86)

2. Выбор оптимальных организационных форм, эффективного механизма управления процессами разработки и реализации целевых комплексных программ *развития социально-трудовой сферы* региона в значительной степени зависят от технологии программного планирования и в первую очередь понимания функций целевых комплексных программ.

3. Каждая целевая программа от момента возникновения идеи до ее полного завершения проходит ряд последовательных *этапов своего развития*, составляющих её жизненный цикл. В работе выделены четыре основные *стадии* жизненного цикла целевой программы: формирование концепции; разработка целевой программы; реализации программы; завершения программы. На разных стадиях жизненного цикла и для разных видов целевых программ используются различные методы и технологии управления.

4. Направленность методов управления, применяемых на различных стадиях формирования и реализации целевых комплексных программ, соответствует содержанию работ на каждой стадии:

– на стадии разработки концепции используются: методы определения, описания и анализа целей, методы маркетинга, социологические методы, экспертные системы, методы предпроектного анализа, концептуального, организационного и бюджетного проектирования, выбор критериев, поиск решений, анализ альтернатив;

– на стадии разработки целевых комплексных программ используются: методы структурной декомпозиции и построения моделей; методы решения задач на структурных моделях; методы моделирования процессов осуществления целевых комплексных программ; методы построения систем моделей (в т.ч. иерархических) с заданными свойствами; проектное бюджетирование; имитационное моделирование; методы календарного планирования; временной, стоимостной, ресурсный анализ, планирование ресурсов и затрат; методы функционально- (стр. 87) стоимостного анализа, учета и управления рисками, надежности и управления качеством;

– на стадии реализации целевых комплексных программ используются: методы оперативного планирования работ, времени, ресурсов, стоимости; методы мониторинга, учета и контроля затрат, анализа хода работ и динамики показателей; актуализация. Совокупность формальных, логических, организационных методов и технических приемов управления целевыми программами, затрагивающих обширные области знаний по выработке и принятию решений, образуют ядро технологии и организации управления данными программами.



5. Структурное построение целевой программы включает: содержание проблемы и обоснование необходимости её решения программными методами; основные цели и задачи, сроки и этапы реализации программы, ресурсное обеспечение; механизм реализации программы; оценку эффективности социально-экономических и экологических последствий от реализации программы; степень рисков и меры по снижению возможных потерь». **Фактически совпадает с текстом Бурыкина А.Н. (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 128:** «1. Программно-целевой подход – *это не только механизм* целенаправленного использования в соответствии с действующим законодательством совокупности организационных, социально-экономических и финансовых технологий, **но и** обеспечение наиболее эффективного использования имеющихся ресурсов по достижению социально значимых целей в развитии регионов. Программно-целевой подход обеспечивает повышение эффективности управления, создание условий для становления рыночных отношений, реализацию стратегии корпоративного развития региона. Конкретное содержание целевых программ определяется традициями, возможностями, существующими условиями и ресурсами, спецификой проблем, особенностями существующей, системы управления, имеющимся научным инструментарием и кадровым потенциалом.

2. Выбор оптимальных организационных форм, эффективного механизма управления процессами разработки и реализации целевых комплексных программ **социального и экономического развития** региона в значительной степени зависят от технологии программного планирования и в первую очередь понимания функций целевых комплексных программ.

3. Каждая целевая программа от момента возникновения идеи до ее полного завершения проходит ряд последовательных **фаз своего развития**, составляющих ее жизненный цикл. В работе выделены четыре основные **фазы** жизненного цикла целевой программы: формирование концепции; разработка целевой программы; **фаза** реализации программы; **фаза** завершения программы. (стр. 129) На разных фазах и этапах жизненного цикла и для разных видов целевых программ используются различные методы и технологии управления.

4. Направленность методов управления, применяемых; на различных стадиях формирования и реализации целевых комплексных программ, соответствует содержанию работ на каждой стадии;

– на стадии разработки концепции используются; методы определения, описания и анализа целей, методы маркетинга, социологические методы, экспертные системы, методы предпроектного анализа, концептуального, организационного и бюджетного проектирования, выбор критериев, поиск решений, анализ альтернатив;

– на стадии разработки целевых комплексных программ используются; методы структурной декомпозиции и построения моделей; методы решения задач на структурных моделях; методы моделирования процессов осуществления целевых комплексных программ; методы построения систем моделей (в т.ч. иерархических) с заданными свойствами; проектное бюджетирование; имитационное моделирование; методы календарного планирования; временной, стоимостной, ресурсный анализ,

планирование ресурсов и затрат; методы функционально-стоимостного анализа, учета и управления рисками, надежности и управления качеством;

– на стадии реализации целевых комплексных; программ используются; методы оперативного планирования работ, времени, ресурсов, стоимости; методы мониторинга, учета и контроля затрат, анализа хода работ и динамики показателей; актуализация **(стр. 130)** планов и управление изменениями. Совокупность формальных, логических, организационных методов и технических приемов управления целевыми программами, затрагивающих обширные области знаний по выработке и принятию решений, образуют ядро технологии и организации управления данными программами.

5. Структурное построение целевой программы включает: содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами; основные цели и задачи, сроки и этапы реализации программы, ее ресурсное обеспечение; механизм реализации программы; оценку эффективности социально-экономических и экологических последствий от реализации программы; степень рисков и меры по снижению возможных потерь.»

**1.10. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М., стр. 151:** «Одной из главных функций управления ЦКП является, на наш взгляд, управление ресурсами *и качеством*, предполагающее процесс их *системного* планирования, распределения, учёта, *анализа* и контроля.

В современных условиях хозяйствования сложилась практика, когда формы и методы организации управления реализацией целевыми программами определяются государственным заказчиком. Текущее управление ими осуществляется дирекцией целевой программы, формируемой государственным заказчиком и возглавляемой, как правило, одним из заместителей руководителя регионального органа исполнительной власти, ответственным за выполнение целевой программы.

Команда управления ЦКП – это коллектив специалистов **взаимодополняющих** специальностей во главе с руководителем, нанятых организацией для осуществления ЦКП, **которые располагают соответствующими знаниями, квалификацией и методами.**

Реализация целевой программы осуществляется на основе государственных контрактов (договоров), заключаемых государственным заказчиком программы со всеми исполнителями программных мероприятий. **(стр. 152)**

**Государственный контракт определяет права и обязанности сторон и регулирует их отношения, в том числе предусматривает контроль** государственным заказчиком за ходом работ по выполнению государственного контракта.

Целью конкурсного отбора является выбор поставщиков продукции для государственных нужд, предложивших оптимальные условия выполнения контрактов по закупке и поставке продукции.

Основными принципами организации и проведения конкурсного отбора являются создание равных условий для всех участников и гласность его проведения.

Государственные заказчики, исходя из объёма, структуры и целевого назначения утвержденных для них на очередной финансовый год бюджетных ассигнований, уточняют перечень продукции, подлежащей закупке и поставке для государственных нужд. В перечне указываются основные требования,

предъявляемые к заказываемой продукции. Государственные заказчики разрабатывают условия конкурсного отбора и определяют порядок его проведения.

Условия конкурсного отбора доводятся государственными заказчиками до потенциальных исполнителей заказа, в том числе *путём* публикации в открытой печати. Условия конкурсного отбора содержат:

- цель и предмет конкурсного отбора, технические, экономические и иные необходимые характеристики заказываемой продукции;
- перечень, форму и содержание заявок, представляемых потенциальными исполнителями заказа;
- начальную стоимость заказа и срок его исполнения;
- срок проведения конкурсного отбора и порядок оповещения о его результатах.

Участники конкурсного отбора сообщают сведения о возможных объёмах поставок продукции, её технико-экономических параметрах (**стр. 153**) (показателях технического уровня продукции, ценах и т.д.), сроках выполнения заказа, а также о своём финансовом положении.

Государственный контракт заключается с теми участниками конкурсного отбора, которые способны осуществить поставки продукции на более выгодных условиях. При необходимости конкурсный отбор может производиться в несколько этапов. В случае если государственный заказчик не располагает собственными специалистами для создания экспертной комиссии по оценке заявок, то привлекает специалистов из других организаций.

По окончании конкурсного отбора государственный заказчик заключает с победителем государственный контракт на поставку продукции для государственных нужд. При этом государственный заказчик целевой программы, с учётом выделяемых на реализацию целевой программы финансовых средств, ежегодно уточняет целевые показатели и затраты по программным мероприятиям, механизм реализации программы, состав исполнителей.

Организации монополисты, занимающие доминирующее положение на товарном рынке по продаже определенных видов продукции не вправе отказаться от заключения государственных контрактов на поставку продукции для федеральных государственных нужд в случае, если размещение заказа не влечёт за собой убытков от её производства. Заказы на выполнение работ, осуществляемых в рамках Федеральной инвестиционной программы, формируются, как правило, Министерством *экономического развития* Российской Федерации на основе предложений государственных заказчиков по следующим основным направлениям:

- реализация федеральных и межрегиональных целевых программ;
- развитие и создание производственного потенциала в соответствии с целями структурной политики Правительства Российской Федерации; (**стр. 154**)
- развитие общегосударственной сети транспорта, энергетики, связи и экологического мониторинга;
- строительство отдельных наиболее крупных и важных объектов социальной и экологической сферы общегосударственного значения;
- развитие фундаментальных и прикладных научных исследований;
- поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности страны.

Для формирования указанных заказов государственные заказчики с участием организаций-застройщиков и подрядчиков на основе заключенных государственных контрактов и предконтрактной проработки вопросов со всеми участниками инвестиционного процесса определяют необходимые объемы работ и капитальных вложений на соответствующий период и представляют в Министерство *экономического развития* Российской Федерации заявки на инвестиционные ресурсы.

Министерство *экономического развития* Российской Федерации на основе указанных заявок, целей и задач структурной перестройки экономики, анализа экономического состояния регионов прогнозных оценок инвестиционных и ресурсных возможностей, основных направлений инвестиционной политики формирует с участием государственных заказчиков перечень важнейших строек и объектов, с указанием срока ввода их в эксплуатацию и объемов государственной поддержки (объемов капитальных вложений). Капитальные вложения в стройки и объекты, предназначенные для использования организациями с частным или смешанным капиталом, осуществляются только в форме приобретения в государственную стоимость эквивалентного затратам пакета акций.

Организационно-экономические условия исполнения государственного контракта должны регламентировать:

– порядок ведения работ по заказу и порядок их прекращения по требованию государственного заказчика или по просьбе поставщика;

– сроки, этапы проведения работ и порядок взаимоотношений между их участниками». **Фактически совпадает с текстом Бурыкина А.Н. (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 103:** «Одной из главных функций управления ЦКП является, на наш взгляд, управление ресурсами, предполагающее процесс их планирования, распределения, учета и контроля.

В современных условиях хозяйствования сложилась практика, когда формы и методы организации управления реализацией целевыми программами определяются государственным заказчиком. Текущее управление ими осуществляется дирекцией целевой программы, формируемой государственным заказчиком и возглавляемой, как правило, одним из заместителей руководителя регионального органа исполнительной власти, ответственного за выполнение целевой программы.

Команда управления ЦКП – это коллектив специалистов **разных** специальностей во главе с руководителем, нанятые организацией для осуществления ЦКП, *располагающей инструментами управления ЦКП*. (стр. 106) Реализация целевой программы осуществляется на основе государственных контрактов (договоров), заключаемых государственным заказчиком программы **на конкретной основе** со всеми исполнителями программных мероприятий.

***Государственный контракт определяет права и обязанности государственного заказчика и регулирует их отношения с исполнителями в том числе предусматривает государственным заказчиком контроль за ходом работ по выполнению государственного контракта.***

Целью конкурсного отбора является выбор поставщиков продукции для государственных нужд, предложивших оптимальные условия выполнения контрактов по закупке и поставке продукции.

Основными принципами организации и проведения конкурсного отбора являются создание равных условий для всех участников и гласность его проведения.

Государственные заказчики, исходя из объема и структуры (целевого назначения) утвержденных для них на очередной финансовый год бюджетных ассигнований, уточняют перечень продукции, подлежащей закупке и поставке для государственных нужд. В перечне указываются основные требования, предъявляемые к заказываемой продукции. Государственные заказчики разрабатывают условия конкурсного отбора и определяют порядок его проведения.

Условия конкурсного отбора доводятся государственными заказчиками до потенциальных исполнителей заказа, в том числе *посредством* публикации в открытой печати. Условия конкурсного отбора содержат:

- цель и предмет конкурсного отбора, технические, экономические и иные необходимые характеристики заказываемой продукции;
- перечень, форму и содержание заявок, представляемых потенциальными исполнителями заказа;
- начальную стоимость заказа и срок его исполнения; **(стр. 107)**
- срок проведения конкурсного отбора и порядок оповещения о его результатах.

Участники конкурсного отбора сообщают сведения о возможных объемах поставок продукции, ее технико-экономических параметрах (показателям технического уровня продукции, ценах и т.д.), сроках выполнения заказа, а также о своем финансовом положении.

Государственный контракт заключается с теми участниками конкурсного отбора, которые способны осуществить поставки продукции на более выгодных условиях. При необходимости конкурсный отбор может производиться в несколько этапов. В случае если государственный заказчик не располагает собственными специалистами для создания экспертной комиссии по оценке заявок, то привлекает специалистов из других организаций.

По окончании конкурсного отбора государственный заказчик заключает с победителем государственный контракт на поставку продукции для государственных нужд.

При этом государственный заказчик целевой программы, с учетом выделяемых на реализацию целевой программы финансовых средств, ежегодно уточняет целевые показатели и затраты по программным мероприятиям, механизм реализации программы, состав исполнителей.

Организации монополисты, занимающие доминирующее положение на товарном рынке по продаже определенных видов продукции не вправе отказаться от заключения государственных контрактов на поставку продукции для федеральных государственных нужд в случае, если размещение заказа не влечет за собой убытков от ее производства. **(стр. 108)**

Заказы на выполнение работ, осуществляемых в рамках Федеральной инвестиционной программы, формируются, как правило, Министерством *экономики* Российской Федерации на основе предложений государственных заказчиков по следующим основным направлениям:

- реализация федеральных и межрегиональных целевых программ;

- развитие и создание производственного потенциала в соответствии с целями структурной политики Правительства Российской Федерации;
- развитие общегосударственной сети транспорта, энергетики, связи и экологического мониторинга;
- строительство отдельных наиболее крупных и важных объектов социальной и экологической сферы общегосударственного значения;
- развитие фундаментальных и прикладных научных исследований; поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности страны.

Для формирования указанных заказов государственные заказчики с участием организаций-застройщиков и подрядчиков на основе заключенных государственных контрактов и предконтрактной проработки вопросов со всеми участниками инвестиционного процесса определяют необходимые объемы работ и капитальных вложений на соответствующий период и представляют в Министерство *экономики* Российской Федерации заявки на инвестиционные ресурсы.

Министерство *экономики* Российской Федерации на основе указанных заявок, целей и задач структурной перестройки эко- (стр. 109) номики, анализа экономического состояния регионов прогнозных оценок инвестиционных и ресурсных возможностей, основных направлений инвестиционной политики формирует с участием государственных заказчиков перечень важнейших строек и объектов, с указанием срока ввода их в эксплуатацию и объемов государственной поддержки (объемов капитальных вложений). Капитальные вложения в стройки и объекты, предназначенные для использования организациями с частным или смешанным капиталом, осуществляются только в форме приобретения в государственную стоимость эквивалентного затратам пакета акции.

Организационно-экономические условия исполнения государственного контракта должны регламентировать:

- порядок ведения работ по заказу и порядок их прекращения по требованию государственного заказчика или по просьбе поставщика;
- сроки, этапы проведения работ и порядок взаимоотношений между их участниками».

**1.11. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М., стр. 155:** «В контракте могут содержаться критерии оценки его выполнения, условий и эффективности работы поставщика, принципы пересмотра цены и переоценки конечной прибыли по контракту, условия и формы организации приёмки и технического контроля, порядок представления поставщиком конечных и промежуточных результатов государственному заказчику и т.д.

Продление целевой программы, срок реализации которой истекает в текущем году, а также включение в целевую программу новых подпрограммы их утверждение осуществляются в порядке, установленном для разработки и реализации федеральных и межрегиональных целевых программ.

Для оперативного контроля за ходом реализации федеральных целевых программ Министерство *экономического развития* Российской Федерации с участием государственных заказчиков целевых программ, заинтересованных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации организуют экспертные проверки хода реализации отдельных целевых программ. При этом обращается особое внимание на

выполнение сроков реализации программных мероприятий, на целевое и эффективное использование средств, выделяемых на их реализацию, привлечение средств внебюджетных источников финансирования и бюджетов субъектов Российской Федерации, конечные результаты программы.

- условия продления срока выполнения заказа;
- порядок и сроки пересмотра спецификаций и других отдельных условий государственного контракта;
- - условия патентования изобретений, открытий, сделанных при выполнении государственного контракта.

В контрактах в составе общих издержек могут предусматриваться затраты на переподготовку кадров инженерно-технического и производственного персонала, затраты на сопутствующие, научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы и др. **(стр. 156)**

Практика финансирования целевых программ, направленных на решение проблем, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации показала, что они осуществляются в основном за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации и хозяйствующих субъектов.

*Для осуществления целевых программ могут создаваться специальные целевые фонды. Источниками средств, направляемых в эти фонды, являются: прибыль, остающаяся в распоряжении предприятий и организаций, средства бюджетов субъектов Российской Федерации, средства внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти и другие.*

К внебюджетным источникам, привлекаемым для финансирования целевых программ, относятся: взносы участников реализации программ, включая предприятия и организации государственного и негосударственного секторов экономики; целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в осуществлении программ; кредиты банков, средства фондов и общественных организаций, зарубежных инвесторов, заинтересованных в реализации программ (или ее отдельных мероприятий), и другие поступления.

Иностранные инвесторы могут финансировать целевые программы на основе долевого участия. Привлечение иностранного капитала к реализации программных мероприятий осуществляется в соответствии с законодательством об иностранных инвестициях.

Стратегическим партнёром в данном случае является активный партнер, взаимодействующий на основе согласования длительных (стратегических) интересов, объединения усилий и ресурсов, капиталов и активов, например, на основе кооперации или в форме альянса, совместного предприятия, совместного проекта и программы и других сложных форм делового сотрудничества. Источником финансирования целевых программ могут являться инвестиционные и конверсионные кредиты, а также целевые кредиты **(стр. 157)** банков под государственные гарантии. Государственные гарантии выдаются коммерческим банкам под конкретные объекты программных мероприятий.

Государственные заказчики целевых программ с учетом хода их реализации в текущем году, проведения с исполнителями предконтрактно и проработки размещения заказов для государственных нужд уточняют объемы необходимых средств для финансирования программ в очередном году и представляют проекты

соответствующих бюджетных заявок с их обоснованиями в Министерство *экономического развития* Российской Федерации, Министерство *образования и науки* Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации.

При подготовке перечня федеральных и межрегиональных целевых программ, принимаемых к финансированию из федерального бюджета на очередной финансовый год, на основе проектов бюджетных заявок, представленных государственными заказчиками целевых программ, с учетом хода выполнения мероприятий реализуемых программ, мер по привлечению внебюджетных источников финансирования, средств бюджетов субъектов Российской Федерации, возможностей федерального бюджета определяется структура государственной поддержки целевых программ по объемам централизованных капитальных вложений, расходам на научные исследования и опытно-конструкторские работы и другим текущим расходам.

В формах бюджетных заявок должны быть предусмотрены проектируемые объёмы бюджетных ассигнований необходимые для реализации целевых программ, программ фундаментальных исследований, инновационных и государственных научно-технических программ, а также иных государственных нужд с подробным обоснованием бюджетных ассигнований.

В заявке государственные заказчики указывают потребности в объёмах ассигнований из бюджета на закупку и поставку продукции, и выполнение (стр. 158) работ, услуг на основании расчетов возможностей по реализации намеченных задач, результатов согласования с заинтересованными органами исполнительной власти и потенциальными исполнителями заказов.

Государственные заказчики обязаны обосновать объёмы запрашиваемых ассигнований из федерального бюджета, а также:

- сформулировать задачи, предлагаемые к реализации в соответствующем финансовом году;
- дать количественную и стоимостную оценку намечаемых объёмов закупки и поставки продукции (в соответствующих единицах измерения);
- обосновать объёмы необходимых капитальных вложений с указанием прироста производственных мощностей за счет расширения действующих и строительства новых объектов;
- представить анализ результативности закупки и поставки продукции для реализации федеральных государственных нужд.

Обоснования объёмов капитальных вложений включают: прирост производственных мощностей за счет расширения действующих и строительства новых предприятий, объектов и сооружений; ввод в действие объектов и сооружений охраны природы; ввод в действие объектов и сооружений охраны природы; ввод в действие жилых домов, объектов коммунального хозяйства, просвещения, культуры, здравоохранения. Направления и объёмы расходов по капитальному строительству, НИОКР и прочим расходам бюджетной заявки должны основываться на мероприятиях принятой целевой программы.

Государственные заказчики, исходя из соответствующих прогнозов, в пределах своей компетенции, определяют приоритеты, осуществляют выбор первоочередных целей, на которые следует направить требуемые бюджетные ассигнования, производят варианты расчеты оценки возможностей обеспечения в



соответствующем финансовом году федеральных государственных нужд, в том числе реализации федеральных и региональных целевых программ, в которых они участвуют. (стр. 159)

Механизм финансирования заказа может включать:

- порядок использования собственных средств поставщиков;
- порядок использования заемных средств банков, предоставляемых поставщику под гарантию государства;
- порядок предоставления прямых займов государственным заказчиком поставщикам;
- размеры и сроки поэтапного покрытия государственным заказчиком расходов поставщика по мере выполнения государственного контракта;
- порядок предоставления авансовых платежей (полного или частичного авансирования поставщиков под государственный контракт);
- виды экономических льгот, предоставляемые поставщикам в соответствии с действующим законодательством». **Фактически совпадает с текстом Бурыкина А.Н. (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом) с изменением последовательности абзацев в тексте, стр. 109:** «– условия продления срока выполнения заказа;
- порядок и сроки пересмотра спецификаций и других отдельных условий государственного контракта;
- условия патентования изобретений, открытий, сделанных при выполнении государственного контракта.

В контрактах в составе общих издержек могут предусматриваться затраты на переподготовку кадров инженерно-технического и производственного персонала, затраты на сопутствующие, научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы и др. (стр. 110)

В контракте могут содержаться критерии оценки выполнения его условий и эффективности работы поставщика, принципы пересмотра цены и переоценки конечной прибыли по контракту, условия и формы организации приемки и технического контроля, порядок представления поставщиком конечных и промежуточных результатов государственному заказчику и т.д.

Продление целевой программы, срок реализации которой истекает в текущем году, а также включение в целевую программу новых подпрограмм и их утверждение осуществляются в порядке, установленном для разработки и реализации федеральных и межрегиональных целевых программ.

Для оперативного контроля за ходом реализации федеральных целевых программ Министерство *экономики* Российской Федерации с участием государственных заказчиков целевых программ, заинтересованных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации организуют экспертные проверки хода реализации отдельных целевых программ. При этом обращается особое внимание на выполнение сроков реализации программных мероприятий, на целевое и эффективное использование средств, выделяемых на их реализацию, привлечение средств внебюджетных источников финансирования и бюджетов субъектов Российской Федерации, конечные результаты программы.

Практика финансирования целевых программ, направленных на решение проблем, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации показала, что они осуществляются в основном за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и хозяйствующих субъектов. (стр. 111)

*Для осуществления целевых программ могут создаваться специальные целевые фонды. Источниками средств, направляемых в эти фонды, являются: прибыль, остающаяся в распоряжении предприятий и организаций, средства бюджетов субъектов Российской Федерации, средства внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти и другие.*

К внебюджетным источникам, привлекаемым для финансирования целевых программ, относятся: взносы участников реализации программ, включая предприятия и организации государственного и негосударственного секторов экономики; целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в осуществлении программ; кредиты банков, средства фондов и общественных организаций, зарубежных инвесторов, заинтересованных в реализации программ (или ее отдельных мероприятий), и другие поступления.

*Иностранные инвесторы могут финансировать целевые программы на основе долевого участия. Привлечение иностранного капитала к реализации программных мероприятий осуществляется соответствии с законодательством об иностранных инвестициях.*

Для осуществления целевых программ могут создаваться специальные целевые фонды. Источниками средств, направляемых в эти фонды, являются: прибыль, остающаяся в распоряжении предприятий и организаций, средства бюджетов субъектов Российской Федерации, средства внебюджетных фондов федеральных органов исполнительной власти и другие.

Иностранные инвесторы могут финансировать целевые программы на основе долевого участия. Привлечение иностранного капитала к реализации программных мероприятий осуществляется в соответствии с законодательством об иностранных инвестициях. *На этой основе реализуются целевые программы освоения нефтяных месторождений на Сахалине, получившие названия «Сахалин-1» и «Сахалин-2».*

Стратегическим партнером в данном случае является активный партнер, взаимодействующий на основе согласования длительных (стратегических) интересов, объединения усилий и ресурсов, капиталов и активов, например, на основе кооперации или в форме альянса, совместного предприятия, совместного проекта и программы и других сложных форм делового сотрудничества. (стр. 112)

Источником финансирования целевых программ могут являться инвестиционные и конверсионные кредиты, а также целевые кредиты банков под государственные гарантии. Государственные гарантии выдаются коммерческим банкам под конкретные объекты программных мероприятий.

Государственные заказчики целевых программ с учетом хода их реализации в текущем году, проведения с исполнителями предконтрактной проработки размещения заказов для государственных нужд уточняют объемы необходимых средств для финансирования программ в очередном году и представляют проекты соответствующих бюджетных заявок с их обоснованиями в Министерство

*экономики* Российской Федерации, Министерство науки *и технической политики* Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации.

При подготовке перечня федеральных и межрегиональных целевых программ, принимаемых к финансированию из федерального бюджета на очередной финансовый год, на основе проектов бюджетных заявок, представленных государственными заказчиками целевых программ, с учетом хода выполнения мероприятий реализуемых программ, мер по привлечению внебюджетных источников финансирования, средств бюджетов субъектов Российской Федерации, возможностей федерального бюджета определяется структура государственной поддержки целевых программ по объемам централизованных капитальных вложений, расходам на научные исследования и опытно-конструкторские работы и другим текущим расходам.

В формах бюджетных заявок должны быть предусмотрены проектируемые объемы бюджетных ассигнований необходимые. **(стр. 113)** для реализации целевых программ, программ фундаментальных исследований, инновационных и государственных научно-технических программ, а также иных государственных нужд с подробным обоснованием бюджетных ассигнований.

В заявке государственные заказчики указывают потребности в объемах ассигнований из бюджета на закупку и поставку продукции и выполнение работ, услуг на основании расчетов возможностей по реализации намеченных задач, результатов согласования с заинтересованными органами исполнительной власти и потенциальными исполнителями заказов.

Государственные заказчики обязаны обосновать объемы запрашиваемых ассигнований из федерального бюджета, а также:

- сформулировать задачи, предлагаемые к реализации в соответствующем финансовом году;
- дать количественную и стоимостную оценку намечаемых объемов закупки и поставки продукции (в соответствующих единицах измерения);
- обосновать объемы необходимых капитальных вложений с указанием прироста производственных мощностей за счет расширения действующих и строительства новых объектов;
- представить анализ результативности закупки и поставки продукции для реализации федеральных государственных нужд.

Обоснования объемов капитальных вложений включают:

- прирост производственных мощностей за счет расширения действующих и строительства новых предприятий, объектов и сооружений;
- ввод в действие объектов и сооружений охраны природы; **(стр. 114)**
- ввод в действие жилых домов, объектов коммунального хозяйства, просвещения, культуры, здравоохранения.

Направления и объемы расходов по капитальному строительству, НИОКР и прочим расходам бюджетной заявки должны основываться на мероприятиях принятой целевой программы.

Государственные заказчики исходя из соответствующих прогнозов, в пределах своей компетенции, определяют приоритеты, осуществляют выбор первоочередных целей, на которые следует направить требуемые бюджетные ассигнования, производят вариантные расчеты оценки возможностей

обеспечения в соответствующем финансовом году федеральных государственных нужд, в том числе реализации федеральных и региональных целевых программ, в которых они участвуют.

Механизм финансирования заказа может включать:

- порядок использования собственных средств поставщиков;
- порядок использования заемных средств банков, предоставляемых поставщику под гарантию государства;
- порядок предоставления прямых займов государственным заказчиком поставщикам;
- размеры и сроки поэтапного покрытия государственным заказчиком расходов поставщика по мере выполнения государственного контракта;
- порядок предоставления авансовых платежей (полного или частичного авансирования поставщиков под государственный контракт);
- виды экономических льгот, предоставляемые поставщикам в соответствии с действующим законодательством.

**1.12. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М., стр. 171** «1. Разработка целевой программы представляет собой особый вид управленческой деятельности и должна осуществляться командой высококвалифицированных специалистов, владеющих необходимым инструментарием для получения и обработки количественной и качественной информации, наделенных необходимыми полномочиями со стороны органов регионального управления, координирующего разработку и реализацию программы.

**2.** Для управления процессом реализации программы формируют организационную структуру корпоративного типа. Система управления программой *должна быть способна оперативно и результативно* воздействовать на все элементы, чтобы обеспечивать *своевременное решение всех поставленных задач и* достижение главной цели программы в заданные сроки. Управляемыми факторами *являются: время, ресурсы, издержки, качество, риск.*». Фактически совпадает с текстом Бурыкина А.Н. (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 131: «8. Разработка целевой программы представляет собой особый вид управленческой деятельности и должна осуществляться командой высококвалифицированных специалистов, владеющих необходимым инструментарием для получения и обработки количественной и качественной информации, наделенных необходимыми полномочиями со стороны органов регионального управления, координирующего разработку и реализацию программы.

**9.** Для управления процессом реализации программы формируют организационную структуру корпоративного типа, *элементами которой являются исполнители работ, включенные в программу. Основу функционирования такой структуры управления составляют принципы единого руководства и персональной ответственности за достижение целей (конечных результатов). При этом* система управления программой *может* воздействовать на все *ее* элементы, чтобы обеспечить достижение главной цели программы в заданные сроки *с учетом воздействия на нее как внешних, так и внутренних факторов.*».

**1.13. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М., стр. 173** «1. Программно-целевой подход *ориентирован на* целенаправленное использование в соответствии с действующим законодательством совокупности *правовых, экономических и социально-трудовых факторов, а также на* организационные, социально-экономические и финансовые технологии, обеспечивающие наиболее эффективное использование имеющихся ресурсов по достижению социально значимых целей в развитии *социально-трудовой сферы* регионов.

2. Выбор *рациональных* организационных форм, *обеспечивающих* управление процессами разработки и реализации целевых комплексных программ развития *социально-трудовой сферы, взаимосвязан с технологией управления.*

3. Каждая целевая программа от момента возникновения идеи до её полного завершения проходит ряд последовательных фаз своего развития, составляющих ее жизненный цикл. В работе выделены четыре основные (стр. 174)

4. Структурное построение целевой программы включает: содержание проблемы и обоснование необходимости её решения программными методами; основные цели и задачи, сроки и этапы реализации программы, ресурсное обеспечение; механизм реализации программы; оценку эффективности социально-экономических и экологических последствий от реализации программы; степень рисков и меры по снижению возможных потерь. [...]

6. Для управления реализацией *целевой комплексной* программы формируют организационную структуру корпоративного типа, *включающую* высококвалифицированных специалистов, владеющих необходимым инструментарием для получения и обработки количественной и качественной информации, наделенных необходимыми полномочиями со стороны органов регионального управления, координирующего разработку и реализацию программы.». **Фактически совпадает с текстом Бурыкина А.Н. (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 128:** «1. Программно-целевой подход – *это не только механизм* целенаправленного использования в соответствии с действующим законодательством совокупности организационных, социально-экономических и финансовых технологий, *но и* обеспечение наиболее эффективного использования имеющихся ресурсов по достижению социально значимых целей в развитии регионов.

2. Выбор *оптимальных* организационных форм, *эффективного механизма* управления процессами разработки и реализации целевых комплексных программ *социального и экономического* развития *региона в значительной степени зависят от технологии программного планирования и в первую очередь понимания функций целевых комплексных программ.*

3. Каждая целевая программа от момента возникновения идеи до ее полного завершения проходит ряд последовательных фаз своего развития, составляющих ее жизненный цикл. В работе выделены четыре основные *фазы жизненного цикла целевой программы* [...] (стр. 130)

5. Структурное построение целевой программы включает: содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами; основные цели и задачи, сроки и этапы реализации программы, ее ресурсное обеспечение; механизм реализации программы; оценку эффективности

социально-экономических и экологических последствий от реализации программы; степень рисков и меры по снижению возможных потерь. [...] (стр. 131)

8. Разработка целевой программы представляет собой особый вид управленческой деятельности и должна осуществляться командой высококвалифицированных специалистов, владеющих необходимым инструментарием для получения и обработки количественной и качественной информации, наделенных необходимыми полномочиями со стороны органов регионального управления, координирующего разработку и реализацию программы.

9. Для управления *процессом* реализации программы формируют организационную структуру корпоративного типа, *элементами которой являются исполнители работ, включенные в программу*».

**2. Сравнение текста диссертации Махмудова А.М. с текстом диссертации Ершовой И.Г. на тему: «Совершенствование системы целей при формировании концепции развития региона».**

**2.1 Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. на стр. 46:** «В острой борьбе, развернувшейся в первой половине 20-х годов между двумя направлениями в формировании методологии народнохозяйственного планирования, впервые *был поставлен* вопрос о сути планирования: быть ему гибким, мобильным, быстро приспособляющимся к конкретным условиям, учитывающим объективные экономические законы, или консервативным, подчиняющимся в каждый конкретный период *установленным директивам верхнего уровня*. Оба направления существенно различались тем, что сторонники каждого из указанных направлений, будучи приверженцами планового ведения хозяйства, придерживались противоположных методологических основ планирования. Первое направление предполагало, что на основе научных исследований должны разрабатываться народно-хозяйственные и отраслевые планы, а также планы предприятий. *В этих планах намечались бы* оптимальные параметры отраслей народного хозяйства, *в т.ч. промышленности*» идентичен по смыслу тексту из диссертации Ершовой И.Г. на стр. 8-9: «В острой борьбе, развернувшейся в первой половине 20-х годов между двумя направлениями в формировании методологии и методики народнохозяйственного планирования, впервые *ставился* вопрос о сути планирования: быть ему гибким, мобильным, быстро приспособляющимся к конкретным условиям, учитывающим объективные экономические законы, или стать стабильным, подчиняющимся в каждый конкретный период установленным *законам-директивам самого плана*. Оба направления отличались тем, что их сторонники, будучи приверженцами планового ведения хозяйства, придерживались противоположных методологических основ планирования. Первое направление предполагало, что на основе научных исследований должны разрабатываться народнохозяйственные и отраслевые планы, а также планы предприятий, *содержащие* оптимальные параметры отраслей народного хозяйства *и определяющие основные тенденции социально-экономического развития*» за исключением замены нескольких слов, выделенных жирным курсивом по тексту.

**2.2 Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. на стр. 47:** «Сторонники этого направления считали, что для таких научных исследований и выработки научно обоснованных прогнозов необходимо располагать относительно большой информацией. Если же в конкретный период такая информация будет неполная, то и конкретизировать задания, предусматриваемые в планах, следует осторожно, не нарушая сбалансированного развития каждой отрасли народного хозяйства. Создавалась *довольно чёткая база формирования* основ методологии социалистического планирования: разработка научно обоснованного прогноза и предвидения на перспективу с учётом объективных экономических законов, *на базе которых* подготавливается народно-хозяйственный план, *который лишь после этого может являться* основой для *принятия конкретных* мероприятий, *обеспечивающих* его выполнение. Такой метод *планирования, получивший название* «генетический», базировался на *анализе происхождения и развития социально-экономических процессов*. В числе выразителей этого направления *видное место занимал* профессор Н.Д. Кондратьев. Он доказывал, что разработка оптимального перспективного плана возможна на основе анализа развития экономики, конъюнктуры рынка и прогнозирования его развития на будущее. Ставился вопрос о полном изучении и учете изменений конъюнктуры, климатических и природных условий, экономических законов, территориальных особенностей и др. Особый упор делался на то, чтобы в процессе определения конкретных показателей в планах использовались различные методы экономического анализа с целью выявления объективных закономерностей, а также действия потенциальных субъективных факторов *в планируемом периоде*. *Непосредственно* в практике планирования, особенно при обсуждении пятилетних планов, Н.Д. Кондратьев отстаивал *точку зрения* о сбалансированном развитии всех отраслей народного хозяйства. Он утверждал, что развитие сельского хозяйства создает рынок для промышленности, а та, в свою очередь, — рынок для сельского хозяйства.» **практически совпадает с текстом из диссертации Ершовой И.Г. на стр. 9–10:** «Сторонники этого направления считали, что для подобных исследований и выработки научно обоснованных прогнозов необходимо располагать относительно большой информацией. Если же в конкретный период такая информация будет неполная, то и конкретизировать задания, предусматриваемые в планах, следует осторожно, не нарушая сбалансированного развития каждой отрасли народного хозяйства. Создавались основы методологии социалистического планирования, *а именно:* разработка научно обоснованного прогноза и предвидения на перспективу с учетом объективных экономических законов; *на основе прогнозов* подготавливался народнохозяйственный план, *в свою очередь, являющийся* основой для мероприятий *по* его выполнению. Такой метод базировался на *генезисе социально-экономических процессов и соответственно был определен как* «генетический». В числе представителей этого направления *ведущая роль отводилась* профессору Н.Д. Кондратьеву. Он доказывал, что разработка оптимального плана возможна на основе анализа развития экономики, конъюнктуры рынка и прогнозирования его будущего развития. Ставился вопрос о полном учете и анализе изменений конъюнктуры, климатических и природных условий, экономических законов, территориальных особенностей и др. Особый упор делался на то, чтобы в процессе определения конкретных показателей в планах

использовались различные методы экономического анализа с целью выявления объективных закономерностей и потенциальных субъективных факторов. В *отношении* практики планирования, особенно при обсуждении пятилетних планов, Н. Д. Кондратьев отстаивал *необходимость* сбалансированного развития всех отраслей народного хозяйства. Он утверждал, что развитие сельского хозяйства создает рынок для промышленности, а та, в свою очередь, - рынок для сельского хозяйства» за исключением незначительной стилистической корректировки текста, что выделено жирным курсивом.

**2.3 Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. на стр. 48:** «Следовательно, промышленность и сельское хозяйство могут развиваться только взаимозависимо. Эта точка зрения, теоретически поддерживаемая в настоящее время, в то время шла в разрез с официальным мнением о курсе на ускоренную индустриализацию в ущерб развитию сельского хозяйства. Представители *первого* направления, не отрицая директивности планирования, убедительно доказывали объективную необходимость научного прогнозируемого подхода к его разработке с учетом объективно складывающихся условий развития. *Так* Н.Д. Кондратьев писал: «Когда мы говорим о планомерном развитии народного хозяйства, то понимаем под этим такое развитие его, которое соответствует определенным задачам, поставленным руководящими органами экономической политики».<sup>51</sup> Противоположностью первому направлению было второе, основная идея которого сводилась к следующему. Методология планирования должна базироваться не на объективно складывающихся условиях социально-экономического развития с учётом экономических законов, а отражать требования вытекающие из заданий и предубаждений, выражающих коллективную волю хозяйственников и рабочих. В этом случае планы должны были содержать не объективную, а субъективную необходимость. Обосновывалось это тем, что планы не должны следовать безраздельному господству слепой стихии объективных законов. Воля отдельных лиц или групп противопоставлялась объективным законам, действующим во времени и пространстве. Этот волевой метод признавал развитие в соответствии с заведомо предопределяющей целью, целесообразностью развития природы и общества и отменял использование накопленного опыта, объективных закономерностей, *необходимость проявления социальной справедливости.*» дословно совпадает с текстом из диссертации Ершовой И.Г. (стр. 10) «Следовательно, промышленность и сельское хозяйство могут развиваться только одновременно. Такая позиция в то время противоречила официальному мнению о курсе на индустриализацию в ущерб развитию сельского хозяйства. Представители «генетического» направления, не отрицая директивности планирования, убедительно доказывали объективную необходимость научного прогностического подхода к его разработке с учетом объективно складывающихся условий развития. Н.Д. Кондратьев писал: «Когда мы говорим о планомерном развитии народного хозяйства, то понимаем под этим такое развитие его, которое соответствует определенным задачам, поставленным руководящими органами экономической политики» [68, с.25]. Противоположностью первому направлению было второе, его основная идея сводилась к следующему. Методология планирования должна базироваться не на объективно складывающихся условиях социально-экономического развития с учетом экономических законов, а отражать требования,



вытекающие из заданий и указаний, выражающих коллективную волю хозяйственников и рабочих. В этом случае планы должны были содержать не объективную, а субъективную необходимость. Обосновывалось это тем, что планы не должны следовать безраздельному господству «стихии» объективных законов. Воля отдельных лиц или групп людей противопоставлялась объективным законам, действующим во времени и пространстве. Этот волевой метод признавал развитие в соответствии с заведомо predetermined целью, целесообразностью развития природы и общества и отметил использование накопленного опыта и объективных закономерностей.» **При этом имела место перестановка/ввод отдельных слов (выделено жирным курсивом), что не меняет сути заимствования данного фрагмента текста.**

**2.4 Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. на стр. 49:** «Позицию второго методологического направления наиболее последовательно отстаивал академик С.Г. Струмилин. Он писал: «Характерной особенностью всякого хозяйственного плана мы считаем не элементы вкрапленного в этот план научного предвидения, а целевую установку плана как системы хозяйственных заданий и предсказаний. Научные исследования наличных ресурсов и объективных тенденций хозяйственного развития страны составляют необходимую предпосылку планирования, но отнюдь не определяют собой самого содержания плана». <sup>52</sup>Сторонники этого направления считали, что народнохозяйственные планы должны разрабатываться в условиях целесообразности, если она соответствует решениям правительства, ибо только оно знает, что и где развивать, когда, кому и что следует предпринимать. Итак, уже *на этапе становления и развития методологии планирования вырисовывались черты жесткого административно-командного подхода в планировании.* Представители второго направления всецело поддерживали методологию планирования, в которой господствовал «пландиректива», или, как нередко называли его «план-закон». Первый этап развития советской плановой системы подробно с разных сторон рассматривается в литературе *последних лет*, хотя, видимо потребуется еще немало времени, чтобы *дать достаточно глубокий анализ происходивших тогда процессов. Национализация земли, заводов, фабрик, транспортных средств, внешней торговли создала условия, при которых стала очевидной необходимость централизованной плановой системы управления народным хозяйством. Плановое руководство экономикой в этот период осуществлялось созданными сразу же после революции наркоматами.*» полностью воспроизводит текст из диссертации Ершовой И.Г. на стр. 11 за исключением двух последних предложений и нескольких замененных слов (обозначено жирным курсивом в тексте): «Позицию второго методологического направления наиболее последовательно отстаивал академик С.Г. Струмилин. Он писал: «...Характерной особенностью всякого хозяйственного плана мы считаем не элементы вкрапленного в этот план научного предвидения, а целевую установку плана как системы хозяйственных заданий и предсказаний...Научные исследования наличных ресурсов и объективных тенденций хозяйственного развития страны составляют необходимую предпосылку планирования, но отнюдь не определяют собой самого содержания плана» [161,с.93]. Сторонники этого направления считали, что народнохозяйственные планы должны разрабатываться в условиях целесообразности, если

она соответствует решениям правительства, ибо только оно знает, что и где развивать, когда, кому и что следует предпринимать. Представители второго направления всецело поддерживали методологию планирования, в которой господствовал «план-директива», или, как нередко называли его «план-закон». И так, уже **в период** становления и развития методологии **советского** планирования **начали определяться** черты административно-командного подхода. Первый этап развития советской плановой системы подробно и с разных сторон рассматривается в литературе **90-х годов**, хотя, видимо потребуется еще немало времени, чтобы **завершить** анализ происходивших тогда процессов. Первыми ростками государственного программирования и планирования стали разработанные ВСНХ на 1918 г. производственные программы по отдельным отраслям промышленности. Созданный **в составе ВСНХ Комитет государственных сооружений подготовил первые проектировки по капитальному строительству в отраслях экономики.**» Помимо этого, отсутствует ссылка, которая имеется в оригинале источника заимствования при цитировании – Струмилин С.Г. Совершенствование планирования и управления народным хозяйством. -М.: Госиздат, 1957.– 168с. Вместо нее соискатель указал ссылку на другую публикацию этого автора – Струмилин С.Г. На плановом фронте. – М.: наука, 1980, с. 117.

**2.5 Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. на стр. 49–50: «Одновременно созданный в составе ВСНХ Комитет государственных сооружений подготовил первые проектировки по капитальному строительству в отраслях народного хозяйства.** Первые плановые программы были направлены на преодоление хозяйственной разрухи. В них включались ориентировочные задания по производству важнейших видов промышленной продукции. Положение дел коренным образом **меняется** в начале 1920-х годов. **Уже в первые** годы нэпа значительно усилилось плановое начало в народном хозяйстве. Многоукладный характер экономики обусловил различные формы прогнозирования, программирования и планирования. В государственном укладе сравнительно быстро налаживалось прямое директивное планирование с выраженными элементами хозяйственного расчёта. Формирование общегосударственной системы планов шло как по линии расширения горизонта планирования, так и **путем** взаимоувязки **планов** по отдельным отраслям **и плана развития народного хозяйства в целом.** В 1920 г. была создана Государственная комиссия по электрификации страны (ГОЭЛРО). Это был план глубокого технического перевооружения всех отраслей экономики страны. В плане ГОЭЛРО были применены многие методологические подходы, не потерявшие своего значения и в настоящее время. Так, в плане **четко реализована идея приоритетности на выделение из всего ряда задач, поставленных на плановый период, ведущих звеньев, первоочередной и центральной цели, т.е. приоритетов и их задач.** При определении пропорций принимались во внимание как внутренние, так и внешние условия развития советского общества, учитывалась необходимость обеспечения экономической независимости и усиления обороноспособности. **При разработке плана ГОЭЛРО** впервые был применен балансовый метод планирования. В 1921г. на базе комиссии ГОЭЛРО был создан Госплан СССР как главный экономический орган страны, обеспечивающий разработку единого общегосударственного плана.» с незначительными стилистическими различиями (обозначены жирным

курсивом в тексте) совпадает с текстом из диссертации Ершовой И.Г.: «**Созданный** в составе ВСНХ Комитет государственных сооружений подготовил первые проектировки по капитальному строительству в отраслях *экономики*. Первые плановые программы были направлены на преодоление хозяйственной разрухи. В них включались ориентировочные задания по производству важнейших видов промышленной продукции (стр. 11). Положение дел коренным образом *изменилось* в начале 20-х годов. В годы НЭПа значительно усилилось плановое начало в народном хозяйстве. Многоукладный характер экономики обусловил различные формы прогнозирования, программирования и планирования. В государственном укладе сравнительно быстро налаживалось прямое директивное планирование с элементами хозяйственного расчета. Формирование общегосударственной системы планов шло как по линии расширения горизонта планирования, так и *их* взаимоувязки по отдельным отраслям. В 1920 г. была создана Государственная комиссия по электрификации страны (ГОЭЛРО). ГОЭЛРО замышлялся как план глубокого технического перевооружения всех отраслей экономики. ГОЭЛРО впервые применила многие методологические подходы, не потерявшие своего значения и в настоящее время. Так, в плане *были выделены ведущие звенья и центральные задачи, т.е. приоритеты и цели*. При определении пропорций принимались во внимание как внутренние, так и внешние условия развития советского общества учитывалась необходимость обеспечения экономической независимости и усиления обороноспособности; впервые *в России* был применен балансовый метод планирования. В 1921г. на базе комиссии ГОЭЛРО был создан Госплан СССР как главный экономический орган страны, обеспечивающий разработку единого общегосударственного плана [77, с .19]. *Организационная структура Госплана.*» (стр.12). Помимо этого, в тексте соискателя отсутствует ссылка, которая имеется в оригинале диссертации – Кузьбожев Э.И. История государственного управления в России. – Курск: Изд-во КГТУ, 2000.-169с.

**2.6 Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. на стр. 51:** «экономическими мерами. Именно в это время формировались те политические структуры, которые на длительный период определили характер развития общества и экономики. Этим политическим структурам в наибольшей мере соответствовала *жестко* централизованная система управления экономикой. Важным этапом в совершенствовании планирования и программирования стала разработка Госпланом годовых планов развития народного хозяйства - контрольных цифр в ходе работы Госплана над контрольными цифрами отрабатывались формы и методы централизованного планирования, которые были использованы в его последующей деятельности, и, в частности, при разработке пятилетних *и годовых* планов.» **полностью совпадает с текстом из диссертации Ершовой И.Г. на стр. 13:** «экономическими мерами. Именно в это время формировались и те политические структуры, которые на длительный период определили характер развития общества. Этим политическим структурам в наибольшей мере соответствовала и централизованная система управления экономикой. Важным этапом в совершенствовании планирования и программирования стала разработка Госпланом контрольных цифр *перед формированием годовых планов развития народного хозяйства*. В ходе работы Госплана над контрольными цифрами отрабатывались

формы и методы централизованного планирования, которые были использованы в его последующей деятельности, и, в частности, при разработке пятилетних планов *наряду с годовыми.*» **Отличие состоит в двух словах и одном словосочетании (отмечено жирным курсивом в тексте).**

**2.7 Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. стр. 51–53:** «В первом пятилетнем плане уже значительно шире, чем в плане ГОЭЛРО, был использован балансовый метод. Более детально, по всем статьям, разрабатывались важнейшие материальные балансы: топлива, черных и цветных металлов, энергетический, ряда видов оборудования и др. *В числе стоимостных балансов были подготовлены баланс национального дохода, баланс денежных доходов и расходов населения, сводный финансовый план, баланс трудовых ресурсов и т.д.* В числе стоимостных балансов были подготовлены баланс национального дохода, *баланс* денежных доходов и расходов населения, сводный финансовый план, *баланс трудовых ресурсов и т.д.* (стр. 51). Второй пятилетний план отличался значительно более высоким уровнем сочетания отраслевого и территориального планирования. Именно в этот период сложилась действовавшая в течение длительного времени система пятилетних и годовых планов. Она сохранилась практически до середины 80-х годов, *хотя отдельные и часто весьма крупные изменения* в организационных структурах управления экономикой, методах планирования и экономического стимулирования *осуществлялись не один раз.* В довоенный период был разработан и реализован ряд крупных народнохозяйственных программ, сыгравших важную роль в осуществлении индустриализации страны. Среди них можно выделить строительство Турксиба, освоение нефтяных богатств Поволжья, создание металлургической базы на Востоке страны, освоение «Большой Волги» и др. Довоенные программы составлялись по наиболее важным и сложным проблемам, решение которых требовало не менее двух-трех пятилеток. Количество их было *невелико.* Эти программы носили комплексный характер и решали задачи развития и совершенствования размещения производительных сил страны. Однако программы в довоенные годы полностью не охватывали всего многообразия назревших социально-экономических проблем и готовились как составные части в рамках единых народнохозяйственных планов. (стр. 53). Вместе с тем, в государственных планах довоенных лет отсутствовал специальный программный раздел, а показатели целевых программ не всегда выделялись, что создавало определенные трудности в организации управления реализацией этих программ. Рассмотрим конкретно несколько крупных довоенных целевых программ и их характерные особенности.<sup>53</sup>Создание Урало-Кузнецкого комплекса *явилось весьма важным* этапом в реализации *ряда крупнейших социально-экономических* задач, прежде всего *в обеспечении значительного* улучшения размещения производительных сил и ускорении процесса индустриализации *СССР.* Урал *становился главной базой снабжения страны качественным металлом и крупнейшим центром химической промышленности.* Урало-Кузнецкий комплекс обеспечил развитие ранее отсталых республик, в частности Казахстана и Башкирии. Комплексная программа формирования Урало-Кузнецкого комплекса находила отражение в перспективных и годовых планах. Первым пятилетним планом Урал и Кузбасс *в перспективе своего развития* рассматривались как единый топливный и металлургический комплекс. Предусматривалось строительство уральской и

кузнецкой *группы* Metallургических заводов, создание трех центров туковой промышленности и развитие железнодорожного транспорта. Решающее значение в реализации комплексной программы Урало-Кузнецкого комплекса имела вторая пятилетка. По всем районам комплекса предусматривалось развитие машиностроения, комплексной программы Урало-Кузнецкого комплекса имела вторая пятилетка. По всем районам комплекса предусматривалось развитие машиностроения, электрификации, топливной промышленности, черной и цветной металлургии, коксохимии, сельского хозяйства транспорта. Была обеспечена высокая концентрация капитальных вложений в промышленность комплекса. В третьей пятилетке создание Урало-Кузнецкого комплекса было **успешно завершено.**» **полностью воспроизводит текст из диссертации Ершовой И.Г. с незначительной заменой слов и словосочетаний (отмечено в тексте жирным курсивом) на стр. 14–15:** «В первом пятилетием плане (1928-1933гг.) уже значительно шире, чем в плане ГОЭЛРО. был использован балансовый метод. Более детально, по каждой статье, разрабатывались важнейшие материальные балансы: топлива, черных и цветных металлов, энергетический, ряда видов оборудования и др. В числе стоимостных балансов были подготовлены балансы национального дохода, денежных доходов и расходов населения, *трудовых ресурсов* и сводный финансовый план [77, с. 20]. Второй пятилетний план отличался более высоким уровнем сочетания отраслевого и территориального управления. Именно в этот период сложилась действовавшая *позже* в течение длительного времени система пятилетних и годовых планов. Она сохранилась практически до середины 80-х годов, **но на фоне отдельных крупных изменений** в организационных структурах управления экономикой, методах планирования и экономического стимулирования. В довоенный период был разработан и реализован ряд масштабных программ, сыгравших важную роль в осуществлении индустриализации страны. Среди них можно выделить строительство Турксиба, освоение нефтяных богатств Поволжья, создание металлургической базы на Востоке страны, освоение «Большой Волги» и др. Довоенные программы составлялись по наиболее важным и сложным проблемам, решение которых требовало не менее двух-трех пятилеток. Количество их было *незначительным*. Эти программы носили комплексный характер и решали задачи развития и совершенствования размещения производительных сил страны. Однако программы в послевоенные годы полностью не охватывали всего многообразия назревших социально-экономических проблем и готовились как составные части в рамках единых народнохозяйственных планов. Вместе с тем в государственных планах довоенных лет отсутствовал специальный программный раздел, а показатели *целевых программ не всегда выделялись, что создавало определенные трудности в организации управления реализацией этих программ.*»

«...программный раздел, а показатели целевых программ не всегда выделялись, что создавало определенные трудности в организации управления реализацией этих программ. Рассмотрим конкретно несколько крупных довоенных целевых программ и их характерные особенности [25, с 109–113]. Создание Урало-Кузнецкого комплекса было заметным этапом в реализации государственных задач, прежде всего улучшилось размещение производительных сил и ускорился процесс индустриализации. Урал стал **(стр. 15)** главной базой снабжения страны

качественным металлом и крупнейшим центром химической промышленности. Урало-Кузнецкий комплекс обеспечил развитие ранее отсталых республик, в частности Казахстана и Башкирии. Комплексная программа формирования Урало-Кузнецкого комплекса находила отражение в перспективных и годовых планах. Первым пятилетним планом Урал и Кузбасс рассматривались как единый топливно-металлургический комплекс. Предусматривалось строительство уральских и кузнецких металлургических заводов, создание трех центров туковой промышленности и развитие железнодорожного транспорта. Решающее значение в реализации комплексной программы Урало-Кузнецкого комплекса имела вторая пятилетка. По всем районам комплекса предусматривалось развитие машиностроения, электрификации, топливной промышленности, черной и цветной металлургии, коксохимии, сельского хозяйства, транспорта. Была обеспечена<sup>1</sup> высокая концентрация капитальных вложений в промышленность комплекса. В третьей пятилетке создание Урало-Кузнецкого комплекса было *в основном* завершено.»

**2.8 Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. на стр. 54:** *«Комплексная программа «Большая Волга» охватывала решение* транспортных, энергетических и сельскохозяйственных задач. Предусматривалось сооружение каскада гидроэлектростанций, осуществление ирригационных работ на прилегающих к пойме реки территориях, реконструкция действующих каналов и строительство новых, соединение Волжского водного пути с северными реками и Волжского бассейна с Черным морем, мелиорация Волго-Ахтубинской поймы, реорганизация рыбного хозяйства в Волго-Каспии и т.д. Программа реализовывалась поэтапно. Во второй пятилетке предусматривалось строительство Беломорско-Балтийского канала, канала Волга-Москва и других искусственных водных путей, сооружение ряда электростанций в Волжском бассейне, широкое промышленное строительство на Средней Волге и др. В годы третьей пятилетки намечалось осуществить разработку схемы комплексной реконструкции Волги, Дона и Днепра, подготовку мероприятий по поддержанию уровня Каспийского моря, начать сооружение Волго-Донского канала, развернуть строительство мощных электростанций, создать в *Поволжье машиностроительные и химические предприятия-дублёры и т.д.* Выполнение этой программы было прервано Великой Отечественной войной и возобновлено после её завершения. Во второй половине 50-х годов были предприняты меры по уменьшению централизации в планировании. Были ликвидированы многие отраслевые министерства, а руководство хозяйством передано совнархозам, *построенным* по территориальному признаку. Несомненно, совнархозы сыграли определенную положительную роль в экономике страны. Более рациональными стали кооперированные связи между предприятиями, особенно расположенными на территории одного совнархоза, развивались централизованные межотраслевые производства, предприятия стали отказываться от «натурального хозяйства.» **практически дословно (отдельные несовпадения выделены жирным курсивом) воспроизводит текст из диссертации Ершовой И.Г. на стр. 15–16:** «Программа «Большая Волга» решала транспортные, энергетические и сельскохозяйственные задачи. Предусматривалось сооружение каскада гидроэлектростанций, осуществление ирригационных работ на прилегающих к пойме реки территориях,

реконструкция действующих каналов и строительство новых, соединение Волжского водного пути с северными реками и Волжского бассейна с Черным морем, мелиорация Волго-Ахтубинской поймы, реорганизация рыбного хозяйства в Волго-Каспии. Программа *должна была* реализовываться поэтапно. Во второй пятилетке предусматривалось строительство Беломорско-Балтийского канала, канала «Волга-Москва» и других искусственных водных путей, сооружение ряда электростанций в Волжском бассейне, широкое промышленное строительство на Средней Волге и др. В годы третьей пятилетки намечалось осуществить разработку схемы комплексной реконструкции Волги, Дона и Днепра, подготовку мероприятий по поддержанию уровня Каспийского моря, начать сооружение Волго-Донского канала, развернуть строительство мощных электростанций, создать **в (стр. 16)** Поволжье машиностроительные и химические предприятия-дублеры и т.д. Выполнение этой программы было прервано Великой Отечественной войной и возобновлено после ее завершения. Во второй половине 50-х годов (1957-1964гг.) предпринимались меры по уменьшению централизации в планировании, ликвидированы многие отраслевые министерства, а руководство хозяйством передано совнархозам, *созданным* по территориальному признаку. Несомненно, совнархозы сыграли определенную положительную роль в экономике страны. Более рациональными стали кооперированные связи между предприятиями, расположенными на территории конкретного совнархоза развивались централизованные межотраслевые производства, предприятия начали отказываться от «натурального хозяйства».

**2.9 Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. на стр. 77–84:** «С большим вниманием изучался опыт нашей страны за рубежом. В каждой из развитых стран в силу специфики хозяйства и условий экономической жизни разрабатывались и внедрялись своеобразные формы и методы программно-целевого воздействия на экономику. Интересна в связи с этим практика США, которые не лишают себя выгоды, обеспечиваемой за счет государственного регулирования экономики и поддержки конкурентоспособности страны.<sup>56</sup> В последние несколько десятилетий речь идет не столько о приверженности модели экономики, характерной для домонополистической эпохи, сколько о мере государственного регулирования, необходимость которого под сомнение не ставится, а обсуждаются лишь методы: прямые и косвенные, идет поиск оптимального их сочетания в зависимости от отрасли или конкретной целевой программы. Здесь уместно обратиться к историческому опыту-выходу из «Великой депрессии» при президенте Ф. Рузвельте. С 1933 г. в США стали использовать заимствованный у нас опыт государственного регулирования народного хозяйства, начали применять элементы планирования в центре и, в первую очередь, разрабатывать различные целевые программы. Известны, например, программы, направленные на развитие сельского хозяйства. (стр. 78) Положительные результаты дали программы по активизации строительства и других отраслей, обеспечивающих максимальную занятость населения. *Следует напомнить и о* программах космических исследований, *СОИ и других, разработанных* при президентах Д. Кеннеди и Р. Рейгане. В американском государственном управлении само понятие «программа» трактуется весьма широко и, по сути дела, может быть распространено на любой вид правительственной деятельности - от детально разработанного комплекса мероприятий до акта

выделения из бюджета определенной суммы средств на финансирование мероприятий, имеющих иногда весьма расплывчатый характер.<sup>57</sup> По содержанию различают программы двух видов: основной деятельности, непосредственно направленной на предоставление населению каких-либо услуг (медицинское обслуживание, жилищное строительство, транспорт, связь, образование и т.п.), и обеспечивающей деятельности (административное обслуживание, подготовка кадров, эксплуатация оборудования, НИОКР, информационное обеспечение и др.), - назначением которых является создание условий, необходимых для успешного выполнения программ первого вида. Существенным классификационным признаком является роль федерального правительства в управлении программами. Здесь возможны различные комбинации. Так, в случае программ «федеральной помощи», состоящих в выделении бюджетных средств на осуществление мероприятий местных органов власти учебных заведений, частного сектора и т.д., (например, финансирование строительства автодорог, предоставление субсидий на создание новых рабочих мест в экономически отсталых районах и т.п.), их реализация лишь в самой общей форме контролируется федеральным правительством. Программы «жесткого типа» (по разработке и производству систем оружия, строительству особо важных объектов и т.п.) *фактически* непосредственно управляются государственными ведомствами даже в тех случаях, когда в их осуществлении заняты частные фирмы. (стр. 79) Многие проекты, финансируемые *бизнесом, в силу своей значимости* и влияния на экономику и окружающую среду также разрабатываются и реализуются под тщательным контролем *и управлением* государства. Правительства развитых стран прибегают к целевым программам особенно в тех случаях, когда обнаруживаются расхождения между интересами государства и компаний частного капитала; при осуществлении приоритетности инвестиционных проектов с точки зрения обще государственных или региональных интересов или нейтрализации негативных экономических и социальных последствий в инвестиционной сфере. Методы целевого программирования особо результативны, когда в периоды кризисов и спадов остро ощущается необходимость обеспечения нормального функционирования и сохранения занятости отдельных фирм и корпораций, имеющих стратегическое значение для национальной экономики.<sup>58</sup> Целевые программы в странах Запада служат также одним из инструментов осуществления структурной политики. Целевые программы играют определяющую роль в комплексном решении задач по развитию производственной и социальной инфраструктуры, сферы НИОКР, ВПК и т.д. В Японии целевое программирование выступает как средство стимулирования новых, наукоемких отраслей, таких как электроника, робототехника, информационные системы. Экономическое программирование в Японии носит индикативный характер. В принципе это означает, что частным производителям директивно не определяются масштабы производства какого-либо товара, а планирующие и управляющие государственные органы остаются в стороне от производственной деятельности, которую программа *имеет целью* координировать. Как подчеркивается в преамбулах всех экономических программ и планов Японии, они исходят из того, что «японская экономика является преимущественно рыночной экономикой. Поэтому, указывая главные (стр. 80) *программы и* планы рассматриваются как базовые ориентиры для частного предпринимательства и национального развития в



целом». Цель индикативного программирования заключается в формулировании представления о будущей экономической структуре и ведущих направлениях развития, с тем, чтобы решать следующие задачи:

- ориентировать частный сектор;
- обеспечить основу для правительственного контроля за экономикой;
- зафиксировать сферы, где наличие острых проблем требует более активного государственного вмешательства;
- установить масштабы и характер этого участия.

Таким образом, государственное программирование в Японии представляет сочетание экономических прогнозов с мерами прямого и косвенного планового регулирования экономики. **Однако опыт показывает, что,** несмотря на индикативный характер, государственное программирование в Японии оказывает большое влияние на хозяйственную жизнь страны. Хотя воздействие правительственных планов на экономическую динамику трудно выразить количественно, можно утверждать, что высокие темпы хозяйственного роста и относительно небольшая амплитуда циклических колебаний, продемонстрированные Японией до начала 70-х годов, в определенной мере были связаны с государственным программированием. **В странах Западной Европы,** как правило, программы разрабатываются для развития отраслей с длительным инвестиционным циклом и низкой рентабельностью, что делает невыгодным вложение в них частного капитала. Опыт показывает, что госзаказ часто **служит поддержанию** традиционных отраслей - угольной промышленности, черной металлургии, судостроения и т.д. **(стр. 81)** Целевые программы используются и в интересах достижения комбинации различных целей, поэтому они получают наименование комплексных. В США, например, успешно осуществляются долгосрочная программа «Решение общенациональной жилищной проблемы», рассчитанная на 15 лет - с 1985 г. до 2000 г.; программа создания пилотируемых космических кораблей на 1985-1995 гг. и др. Широко известно **осуществление** программы ликвидации зависимости от импорта нефти из стран арабского Востока путем форсированного освоения нефтяных месторождений Аляски и строительства трансалаякского нефтепровода (1976-1980 гг.). Среди региональных можно назвать программу освоения и развития ресурсов долины реки Теннесси, начатую в 1933 г. ещё президентом Ф. Рузвельтом, продолженную в 1970-1990 гг. и пролонгированную до наших дней.<sup>60</sup> Это типичная комплексная долгосрочная программа, предусматривавшая социально-экономическое развитие всего штата Теннесси путем совместного решения ряда частных задач. К этим задачам можно отнести: освоение потенциальных гидроэнергетических ресурсов; расширение существующих и создание новых водоемов для улучшения засушливого климата и источников орошения земель; мелиорация и освоение засушливых земель штата; подъем сельскохозяйственного производства; развитие сети речного грузового и пассажирского транспорта; улучшение условий проживания населения, создание новых рабочих мест и зон отдыха, привлечение притока населения из других штатов; улучшение экологии всего штата. **За счёт** федерального бюджета Ф. Рузвельт создал Администрацию по выполнению указанной программы, **кот орая в первоочередном порядке развернула** строительство каскада ГЭС. Невзирая на возражение частных компаний, она стала отпускать электроэнергию по ценам, едва

превышающим себестоимость. Это привлекло в долину р. Теннеси частный капитал. В результате *этого достигнуто* промышленный подъем в огромном (стр. 82) регионе, осуществлена электрификация окрестных ферм, созданы промышленная и социальная инфраструктура, большое количество новых рабочих мест. Президент США намечал создать еще семь структур, подобных вышеупомянутой администрации, но не успел. Федеральная программа «Освоение и развитие ресурсов долины реки Теннеси» является гордостью американских *специалистов*. По *своим* масштабам, *многоцелевой направленности и быстроте безошибочной* реализации она не имеет *себе равных*. Опыт ее разработки и осуществления преподается в университетах и бизнес-центрах. И все-таки в области применения государственных целевых программ при проведении региональной политики лидирует Западная Европа. Интересный опыт регионального программирования инвестиций накоплен в Германии.<sup>61</sup> Посредством государственных целевых программ здесь осуществлено развитие двух третей территории ФРГ. Так, в основном законе этой страны было введено понятие «общественная задача», что в современном понимании соответствует целевой программе. Одно из направлений-улучшение региональной хозяйственной структуры. В новых федеральных землях Германии разработаны целевые программы «Улучшение региональной хозяйственной структуры». Это создало предпосылки для стимулирования инвестиций в конкретные регионы путём выделения субсидий на развитие промышленности и инфраструктуры из федерального и земельных бюджетов, а также Европейского фонда регионального развития. Вообще регулирующая роль государства в экономике Германии довольно специфична, поскольку здесь официально на протяжении многих лет декларируется принцип минимального вмешательства государства в экономическую жизнь. Однако это не соответствует действительности, ибо многие факты говорят об обратном. Функционирование западногерманского механизма макроориентации экономики было всегда сопряжено (стр. 83) с плановыми методами, хотя общенациональные среднесрочные программы появились только к середине 60-х годов. И, по сути, в Германии давно осуществляется программирование, правда программирование особого рода, с характерными для него чертами — неясностью, «негосударственностью», «децентрализованностью». Через государственные программы реализуется развитие 40% территории Великобритании, 90% Норвегии.<sup>62</sup> Программы регионального развития региональные бюджетные фонды и реализующие их ведомства или специальные административные органы созданы во всех западноевропейских странах.<sup>63</sup> В регионах, на основе целевых программ, создаются государственные предприятия, вкладывающие бюджетные средства в развитие инфраструктуры. Наиболее известный пример такого рода регионов — юг Италии, отставший в социально-экономическом развитии. Доля государства в финансировании промышленности этого региона составляет более половины средств, намеченных программой социально-экономического развития юга Италии. Другой пример применения федеральных целевых программ развития регионов - север Швеции (провинция Норланд). Соответственно федеральной программе в развитие провинции вкладывается из централизованных источников более трети используемых ресурсов. Франция в конце 60-х гг. перешла к индикативному планированию. План представляет собой стратегическую программу, не

содержащую обязательных объемов в стоимостном и натуральном выражении, а показывающую желаемое направление развития экономики обеспечивающую координацию всех участников. При разработке стратегии правительство (стр. 84) Франции определяет главные приоритеты развития национального хозяйства, которые приобретают статус целевых государственных программ. Основу французского опыта программирования составляют разработка и выполнение среднесрочных программ экономического и социального развития (на 4-5 лет).<sup>64</sup> Именно в эти программы закладываются все важнейшие параметры экономической политики государства в долговременном структурном аспекте, т.е. относящиеся к политике развития и политике структурного равновесия. Среднесрочные программы дополняются краткосрочными государственными программами, так называемыми экономическими бюджетами (на 1 год). В прямом смысле бюджеты не есть детализация среднесрочных программ по годам, поскольку они *разрабатываются независимо от них*. Однако в своей конструктивной части бюджеты не могут не учитывать среднесрочных *наметок*, особенно в качественном аспекте, т.е. по самой сути принятой экономической политики. Обе формы программирования взаимосвязаны, но скорее как сосуществующие и взаимодополняющие друг друга, чем субординированные одна относительно другой. Среднесрочные программы (пятилетние планы) и краткосрочные программы (экономические бюджеты) не являются обязательными для выполнения не только для обычных агентов экономики, как частных, так и государственных, но и для самих государственных органов регулирования. Поэтому реальность программ, их функциональная роль определяются той мерой, в которой они находят отражение в конкретном процессе регулирования, строящемся независимо, но с учётом существующих перспективных рекомендаций. То есть во французском государственном управлении программа — это руководство, принцип, ориентир, но не директивная регламентация деятельности экономических агентов.» **за исключением замены/ввода нескольких слов (отмечено жирным курсивом в тексте) полностью совпадает с текстом из диссертации Ершовой И.Г. на стр. 25–32:** «С большим вниманием опыт нашей страны *в XX-м веке* изучался за рубежом. В каждой из развитых стран из-за специфики хозяйства и условий экономической жизни разрабатывались и внедрялись своеобразные формы и методы программно-целевого воздействия на экономику. Интересна в связи с этим практика Соединенных Штатов Америки, которые не лишают себя выгоды, обеспечиваемой за счет государственного регулирования экономики и поддержки конкурентоспособности страны. В последние несколько десятилетий речь идет не столько о приверженности модели экономики, характерной для домонополистической эпохи, сколько о мере ее государственного регулирования, необходимость которого под сомнение не ставится, а обсуждаются лишь методы - прямые и косвенные, их оптимальное сочетание в зависимости от отрасли или конкретной целевой программы [46, с. 126]. Здесь уместно обратиться к историческому опыту - выходу из "Великой депрессии при президенте Ф. Рузвельте. С 1933 г. в США стали использовать заимствованный из СССР опыт государственного регулирования национальной экономики, начали применять элементы планирования и разрабатывать целевые программы. Известны, например, программы, направленные на развитие сельского хозяйства. Положительные результаты (стр. 26) дали программы по активизации

строительства и отраслей, обеспечивающих максимальную занятость населения, программы космических исследований при президентах Д. Кеннеди и Р. Рейгане. В американском государственном управлении само понятие «программа» трактуется весьма широко и, по сути дела, может быть распространено на любой вид правительственной деятельности - от детально разработанного комплекса мероприятий до акта выделения из бюджета определенной суммы средств на финансирование мероприятий, имеющих иногда весьма расплывчатый характер [103]. По содержанию различают программы двух видов: основной деятельности, непосредственно направленной на предоставление населению каких-либо услуг (медицинское обслуживание, жилищное строительство, транспорт, связь, образование и т.п.); обеспечивающей деятельности (административное обслуживание, подготовка кадров, эксплуатация оборудования, НИОКР, информационное обеспечение и др.), назначением которой является создание условий для выполнения программ первого вида [28. с.200]. Существенным классификационным признаком является роль федерального правительства в управлении программами. Здесь возможны различные комбинации. Так, в случае программ «федеральной помощи», состоящих в выделении бюджетных средств на осуществление мероприятий местных органов власти, учебных заведений, частного сектора и т.д. (например, финансирование строительства автодорог, предоставление субсидий на создание новых рабочих мест в экономически отсталых районах и т.п.), их реализация лишь в самой общей форме контролируется федеральным правительством. Программы «жесткого типа» (по разработке и производству систем оружия, строительству особо важных объектов и т.п.) непосредственно управляются государственными ведомствами даже в тех случаях, когда в их осуществлении участвуют частные фирмы. Многие проекты, финансируемые (стр. 27) бизнесом, из-за значимости и влияния на экономику и окружающую среду также разрабатываются под тщательным контролем государства. Правительства развитых стран привлекают целевое программирование чаще всего в тех случаях, когда обнаруживаются расхождения между интересами государства и компаний частного капитала; при осуществлении приоритетности инвестиционных проектов с точки зрения общегосударственных или региональных интересов или нейтрализации негативных экономических и социальных последствий в инвестиционной сфере. Методы целевого программирования особо результативны, когда в периоды кризисов и спадов остро ощущается необходимость обеспечения нормального функционирования и сохранения занятости отдельных фирм и корпораций, имеющих стратегическое значение для национальной экономики [125]. Целевые программы в странах Запада служат также инструментом осуществления структурной политики, играют определяющую роль в комплексном решении задач по развитию производственной и социальной инфраструктуры, сферы НИОКР, ВПК и т.д. [163]. В Японии целевое программирование выступает как средство стимулирования новых наукоемких отраслей (электроники, робототехники, информационных систем). Экономическое программирование в Японии носит индикативный характер. В принципе это означает, что частным производителям директивно не определяются масштабы производства какого-либо товара, а планирующие и управляющие государственные органы остаются в стороне от производственной деятельности, которую программа *должна* координировать. Как

подчеркивается в преамбулах всех экономических программ и планов Японии, они исходят из того, что «японская экономика является преимущественно рыночной экономикой. Поэтому, указывая главные *направления экономической и социальной политики государства, программы и* (стр. 28) планы рассматриваются как базовые ориентиры для частного предпринимательства и национального развития в целом» [131, с. 31]. Цель индикативного программирования заключается в формулировании представления о будущей экономической структуре и ведущих направлениях развития, с тем чтобы решать следующие задачи:

- ориентировать частный сектор;
- зафиксировать сферы, где наличие острых проблем требует более активного государственного вмешательства;
- обеспечить основу для правительственного контроля за экономикой;
- установить масштабы и характер этого участия.

Таким образом, государственное программирование в Японии представляет сочетание экономических прогнозов с мерами прямого и косвенного регулирования экономики. Несмотря на индикативный характер, государственное программирование в Японии оказывает большое влияние на хозяйственную жизнь страны. Хотя воздействие правительственных планов на экономическую динамику' трудно выразить количественно, можно утверждать, что высокие темпы хозяйственного роста и относительно небольшая амплитуда циклических колебаний, продемонстрированные Японией до начала 70-х годов, в определенной мере были связаны с государственным программированием [57, 12, 114]. *В европейских государствах*, как правило, программы разрабатываются *обычно* для развития отраслей с длительным инвестиционным циклом и низкой рентабельностью, что делает невыгодным вложение в них частного капитала. Опыт *реализации этих программ* показывает, что госзаказ часто *ориентирован на сохранение* традиционных отраслей – угольной промышленности, черной металлургии, судостроения и т.д. [55]. Целевые программы использовались и в интересах достижения комбинации различных целей, поэтому они получали наименование «комплексных». В США, например, успешно осуществляется долгосрочная (стр. 29) программа "Решение общенациональной жилищной проблемы", рассчитанная на 15 лет – с 1985 г. до 2000 г.; *реализована* программа создания пилотируемых космических кораблей на 1985–1995 гг. и др. Широко известна программа ликвидации зависимости от импорта нефти из стран арабского Востока путем форсированного освоения нефтяных месторождений Аляски и строительства трансалаяскинского нефтепровода (1976–1980 гг.). Среди региональных можно назвать программу освоения и развития ресурсов долины реки Теннесси, начатую в 1933 г. еще президентом Ф. Рузвельтом. *Она была* продолжена в 1970-1990 гг. и пролонгирована до наших дней [169. с. 59]. Это типичная комплексная долгосрочная программа, предусматривавшая социально-экономическое развитие штата Теннесси путем совместного решения ряда частных задач. К таким задачам можно отнести: освоение потенциальных гидроэнергетических ресурсов; расширение существующих и создание новых водоемов для улучшения засушливого климата и источников орошения земель; мелиорация и освоение засушливых земель штата; подъем сельскохозяйственного производства; развитие сети речного грузового и пассажирского транспорта;

улучшение условий проживания населения, создание новых рабочих мест и зон отдыха, привлечение притока населения из других штатов; улучшение экологии всего штата. **На средства** федерального бюджета Ф. Рузвельт создал Администрацию по выполнению указанной программы; **она и организовывала** строительство каскада ГЭС. Невзирая на возражения частных компаний, она стала отпускать электроэнергию по ценам, едва превышающим себестоимость. Это привлекло в долину р. Теннесси значительные частные инвестиции. В результате **было обеспечен** промышленный подъем в **огромном регионе**, осуществлена электрификация окрестных ферм, создана промышленная и социальная инфраструктура, большое количество новых рабочих мест. Федеральная программа "Освоение и развитие ресурсов долины реки Теннесси" является гордостью американского **общества**. Но масштабам (**стр. 30**) многоцелевой направленности и **скорости** реализации она не имела **аналогов**. Опыт ее разработки и осуществления преподается в университетах и бизнес-центрах. И все-таки в области применения государственных целевых программ при проведении региональной политики лидирует Западная Европа. Интересный опыт регионального программирования инвестиций накоплен в Германии [89, с 12]. Посредством государственных целевых программ здесь осуществлено развитие двух третей территории ФРГ. Так, в основной закон этой страны было введено понятие "общественная задача", что в современном понимании соответствует целевой программе. Одно из направлений – улучшение региональной хозяйственной структуры. В новых федеральных землях Германии разработаны целевые программы «Улучшение региональной хозяйственной структуры». Это создало предпосылки для стимулирования инвестиций в конкретные регионы путем выделения субсидий на развитие промышленности и инфраструктуры из федерального и земельных бюджетов, а также Европейского фонда регионального развития. Вообще регулирующая роль государства в экономике Германии довольно специфична, поскольку здесь официально на протяжении многих лет декларируется принцип минимального вмешательства государства в экономическую жизнь. Однако это не соответствует действительности, многие факты говорят об обратном. Функционирование западногерманского механизма макроориентации экономики было всегда **сопряжено с плановыми** методами, хотя общенациональные среднесрочные программы появились только к середине 60-х годов. И, по сути, в Германии давно осуществляется программирование, правда программирование особого рода, с характерными для него чертами - неясностью, «не государственностью», «децентрализованностью». Через государственные программы реализуется развитие 40% территории Великобритании, 90% - Норвегии [135, 87, с.201]. (**стр. 31**) Программы регионального развития, региональные бюджетные фонды и реализующие их ведомства или специальные административные органы созданы во всех западноевропейских странах [145, 40]. В регионах в соответствии с целевыми программами, создаются государственные предприятия, вкладывающие бюджетные средства в развитие инфраструктуры. Наиболее известный пример такого рода регионов - юг Италии, отставший в социально-экономическом развитии. Доля государства в финансировании промышленности этого региона составляет более половины средств, намеченных программами социально-экономического развития юга Италии. Другой пример применения федеральных целевых программ развития

регионов - север Швеции (провинция Норланд). Соответственно федеральной программе в развитие провинции вкладывается из централизованных источников более трети используемых ресурсов [144]. Франция перешла к индикативному планированию в конце 60-х гг. *Французский* план представляет собой стратегическую программу, не содержащую обязательных объемов в стоимостном и натуральном выражении, а показывающую желаемое направление развития экономики и обеспечивающую координацию всех участников. При разработке стратегии правительство *Франции определяет главные приоритеты развития* национального хозяйства, которые приобретают статус целевых государственных программ. Основу французского опыта программирования составляют разработка и выполнение среднесрочных программ экономического и социального развития (на 4-5 лет) [45, с.46]. Именно в эти программы закладываются все важнейшие параметры экономической политики государства в долговременном структурном аспекте, т.е. относящиеся к политике развития и политике структурного равновесия. Среднесрочные программы дополняются краткосрочными государственными программами, так называемыми экономическими бюджетами (на 1 год). В прямом смысле бюджеты – не детализация среднесрочных программ по годам, поскольку они (стр. 32) разрабатываются независимо от них. Однако в своей конструктивной части бюджеты не могут не учитывать среднесрочных *ориентиров* особенно в качественном аспекте, т.е. по самой сути принятой экономической политики. Обе формы программирования взаимосвязаны, но скорее как сосуществующие и взаимодополняющие друг друга, чем субординированные одна относительно другой. Среднесрочные программы (пятилетние планы) и краткосрочные программы (экономические бюджеты) не являются обязательными для выполнения. Поэтому реальность программ, их функциональная роль определяются той мерой, в которой они находят отражение в конкретном процессе регулирования, строящемся независимо, но с учетом существующих перспективных рекомендаций. То есть во французском государственном управлении «программа» - это руководство, принцип, ориентир, но не директивная регламентация деятельности экономических агентов [76].» Помимо этого, в тексте соискателя отсутствует ссылки, которые имеются в оригинале диссертации:

1. Моррис У. Наука об управлении. Байесовский подход / Пер. с англ. – М.: Мир, 1997. – 312 с. (стр. 26)

2. Стратегическое планирование в промышленных корпорациях. Научно-аналитический обзор. – М.: ИНИОН, 1986. – 80 с. (стр. 27)

3. Журавлева Н.А., Зубарев И.Б., Ключников И.К. Очерки государственного регионального программирования экономики в развитых капиталистических странах. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1988. – 195 с. (стр. 28)

4. Гурьев В.И. Основы социальной статистики. – М.: Финансы и статистика, 1991. – 220 с. (стр. 31)

3. Сравнение текста диссертации Махмудова А.М. с текстом диссертации Кувекиной О.А. на тему: «Программно-целевые методы управления в системе государственного регулирования экономики (федеральные целевые программы)»

**3.1. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. стр. 57:** «Официальный порядок разработки и реализации современных федеральных программ определен правительственным постановлением № 594, касающимся реализации Федерального закона «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». Как и ранее рассмотренные методические рекомендации 80-х годов, утвержденный этим постановлением «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ» определяет, что отбор проблем для программной разработки и реализации на федеральном уровне должен исходить **(стр. 58)**

– из особой их значимости для осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности развития конкретных отраслей и регионов, образования и социальной сферы, для обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;

– из сжатости сроков решения этих проблем и необходимости концентрации ресурсов.

– из взаимосвязанности соответствующих мероприятий (заданий), обеспечивающих целевое управление межотраслевыми связями технологически сопряженных отраслей и производств.

Как и ранее, для обоснования каждой программы считаются обязательными: формулирование проблемы и анализ причин ее возникновения; предварительная оценка ожидаемой социально-экономической эффективности и соответствия природоохранным требованиям, (а значит, и прогнозирование экологических последствий реализации программных мероприятий); оценка потребности в финансовых (бюджетных и внебюджетных), материальных и трудовых ресурсах и указание возможных источников их обеспечения; определение круга возможных государственных заказчиков, разработчиков и исполнителей программы. источников их обеспечения; определение круга возможных государственных заказчиков, разработчиков и исполнителей программы. Если это обоснование принимается, то разрабатывается проект программы, который обязан включать: качественно и количественно конкретизированные основные цели и задачу этапы и сроки выполнения программы: взаимосвязанную систему программных мероприятий; объемы финансовых, материальных и трудовых затрат: характеристику механизмов осуществления программы, включая систему стимулирования (льгот) выполнения заказов на поставки продукции (услуг) для государственных нужд, также предложения по организации управления реализацией программы и контроля за ходом ее выполнения; оценку социально-экономической эффективности и экологических последствий от реализации программных мероприятий; сведения о государственном заказчике программы, потенциальных исполнителях и соисполнителях работ **(стр. 59)**

Все перечисленные положения бесспорны, и их роднит с обозначенными в 80-е годы не только принципиальная обоснованность, но и частая неисполняемость на практике. Главное отличие нового «Порядка» от соответствующих документов 80-х годов состоит в другом – в преимущественном упоре на механизмы их разработки и реализации. При этом указанные механизмы весьма плотно вписаны, с одной стороны, в структуру новых отношений государственных органов и хозяйствующих субъектов и, с другой – в реальную структуру отношений между самими государственными органами: Минэкономики РФ, Минфином РФ, Государственной



Думой и т.п. Учтены и общие изменения в структуре гражданского общества, тенденции её демократизации и открытости.

Так, инициаторами постановки проблем для их решения программными методами на федеральном уровне должны выступать Министерство экономического развития РФ и Министерство регионального развития РФ. Указанные министерства совместно с Минфином РФ и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также с органами исполнительной власти субъектов федерации на основе прогнозов социально-экономического развития страны, приоритетов структурной и научно-технической политики и анализа, представленных материалов подготавливает предложения по решению данной проблемы программными методами на федеральном уровне и направляет их в Правительство Российской Федерации. Последнее на основе представленных предложений принимает решение о подготовке соответствующей целевой программы, сроках и стоимости ее разработки, определяет одного или нескольких государственных заказчиков – главное звено в современной системе программного управления. Именно государственный заказчик несет ответственность за своевременную и качественную подготовку и реализацию целевой про- **(рис. 60)** граммы, подготавливает исходное задание на её формирование, управляет действиями разработчиков, осуществляет управление исполнителями программы после ее утверждения, обеспечивает эффективное использование средств, выделяемых на реализацию программы. Государственный заказчик целевой программы: осуществляет предконтрактный отбор на конкурсной основе исполнителей работ, услуг, поставщиков продукции по каждому программному мероприятию; согласовывает с основными заинтересованными участниками программы возможные сроки выполнения мероприятий, объемы и источники финансирования. По мероприятиям, предусматривающим финансирование за счёт средств внебюджетных источников или бюджетов субъектов федерации (в случае, если в целевую программу включены межрегиональные и региональные целевые программы), подписываются соглашения (договоры) о намерениях между государственным заказчиком программы и предприятиями, органами государственной власти субъектов федерации; организует при необходимости проведение специализированной экспертизы проекта целевой программы и по результатам экспертизы производит его доработку. Согласованный проект целевой программы с пояснительной запиской, бизнес-планом и социально-экономическим и технико-экономическим обоснованиями, предварительной бюджетной заявкой, соглашениями (договорами) о намерениях между государственным заказчиком программы и предприятиями, организациями, органами государственной власти субъектов федерации, подтверждающими финансирование программы за счёт внебюджетных источников, средств бюджетов субъектов федерации, направляется государственным заказчиком в Минэкономики РФ и в Минфин РФ. Эти министерства оценивают представленный проект и с учётом предложений заинтересованных органов государственной власти **(стр. 61)** Российской Федерации и органов государственной власти субъектов федерации подготавливают заключение по проектам целевой программы и предварительной бюджетной заявки. При необходимости организуется экспертиза проекта целевой программы. С учётом замечаний и предложений *Министерства экономического развития РФ*

государственный заказчик целевой программы совместно с её разработчиками производит доработку проекта программы. Доработанный проект целевой программы повторно направляется в Минэкономики РФ, которое в случае положительной оценки по согласованию с Минфином РФ представляет проект целевой программы на утверждение в Правительство РФ. По результатам правительственного утверждения программы государственный заказчик или несколько государственных заказчиков обеспечиваются финансовыми ресурсами в объеме, устанавливаемом федеральным бюджетом, и с этого момента считаются полностью ответственными за реализацию федеральных целевых программ. Взаимодействие нескольких государственных заказчиков по одной программе осуществляет государственный заказчик-координатор, определяемый Правительством РФ. После утверждения целевой программы государственный заказчик на основе соглашений (договоров) о намерениях и с учётом объемов финансирования за счёт средств федерального бюджета на очередной финансовый год заключает с исполнителями программы государственные контракты на финансирование целевой программы из внебюджетных источников, бюджетов субъектов федерации. Государственный заказчик целевой программы может также на договорной основе передавать предприятиям, организациям и учреждениям выполнение части своих функций на условиях, предусматриваемых Правительством РФ. (стр. 62)

По крупномасштабным и особо значимым целевым проблемам по решению Правительства РФ могут разрабатываться предварительные концепции решения программных проблем. Эти концепции оцениваются и утверждаются аналогично проектам целевых программ.

Естественно, что основная работа государственного заказчика начинается после утверждения программы. При этом он сам определяет формы и методы организации выполнения программы. Установлен порядок, по которому текущее управление осуществляется дирекцией целевой программы, формируемой государственным заказчиком и возглавляемой одним из заместителей руководителя федерального органа исполнительной власти, ответственного за выполнение целевой программы.

Государственный заказчик, с учётом выделяемых на реализацию целевой программы финансовых средств, должен ежегодно уточнять целевые показатели и объемы затрат на программные мероприятия, механизм реализации программы, состав исполнителей и при необходимости вносить предложения в Минэкономики РФ и Минфин РФ о продлении срока реализации целевой программы, который истекает в текущем году. Эти министерства, в свою очередь, должны подготавливать заключения о продлении срока реализации целевой программы или нецелесообразности её дальнейшей государственной поддержки и направлять его в Правительство РФ для принятия соответствующего решения. Подготовка продленной целевой программы, а также включение в целевую программу новых подпрограмм и их утверждение осуществляются в порядке, установленном для разработки и реализации федеральных целевых программ в целом. Расходование значительных бюджетных средств на разработку и реализацию программ требует контроля не только со стороны государственного заказчика за работой исполнителей, но и государственного контроля за работой самого заказчика. В этой связи предусмотрено, что (стр. 63) *Федеральная служба государственной*

*статистики РФ (Росстат)* должна организовать ежеквартальную статистическую отчетность о реализации утвержденных целевых программ по перечню показателей, согласованных с Минэкономразвития РФ. Это министерство с участием Минфина РФ, государственных, заказчиков, заинтересованных органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов федерации должны организовывать экспертные проверки хода реализации отдельных целевых программ. При этом рекомендуется обращать внимание на выполнение сроков реализации программных мероприятий, на целевое и эффективное использование средств выделяемых на их реализацию, на привлечение средств внебюджетных источников финансирования и бюджетов Субъектов федерации, на конечные результаты программы. По результатам экспертных проверок предполагается подготовка предложений для внесения в Правительство РФ о целесообразности продолжения 63 работ и финансирования программ или об их прекращении, уточнении льгот или применении санкций к ластикам реализации программ.

Государственные заказчики должны, к тому же, передавая в Минэкономразвития РФ статистическую, справочную и аналитическую информацию о подготовке и реализации федеральных целевых программ, необходимую для выполнения возложенных на это министерство функций, ежегодно до 1 февраля направлять в Минэкономразвития РФ и в Минфин РФ доклады о ходе работ по программам и эффективности использования финансовых средств. Со своей стороны эти министерства с участием государственных заказчиков программ и органов исполнительной власти субъектов федерации до 1 марта каждого года подготавливает и представляет в Правительстве РФ доклад о ходе реализации федеральных целевых программ за отчетный год.

В рассматриваемом нормативном документе установлен и весьма важный порядок государственной специализированной и комплексной экспертизы проектов и концепций целевых программ хода их реализации. (стр. 64) При этом определено, что государственная специализированная экспертиза должна определить их соответствие требованиям экономической, экологической, технологической, военной и информационной безопасности, действующим нормативным актам, стандартам и договорам, её проведение может быть в случае необходимости организовано самим государственным заказчиком. Государственная комплексная экспертиза проектов крупных целевых программ и концепций решения программных проблем осуществляется Экспертным советом при Правительстве РФ. В ходе этой экспертизы устанавливается соответствие указанных проектов интересам Российской Федерации, достаточность системы программных мероприятий для эффективного решения приоритетных задач социально-экономической, научно-технической, оборонной и экологической политики. Результаты специализированной экспертизы должны учитываться при рассмотрении проектов концепций решения программной проблемы или целевой программы в соответствующих органах исполнительной власти и принятии ими решений по рассматриваемому документу, а заключение Экспертного совета при Правительстве РФ - при рассмотрении и принятии решения, по проекту целевой программы или концепции решения программной проблемы. Следует добавить, что все работы по проведению государственной комплексной экспертизы финансируются за счёт средств федерального бюджета. Конечно, и этот детально разработанный механизм

далёк от совершенства. Среди его явных недостатков отметим невозможность контроля за действительно целевым и результативным исполнением программ (если для этого нет главного условия - количественно выраженных параметров главной цели и критерия целедостижения), замыкание в кругу экономики и финансов, без внимания к достижению целей социального развития.» **Текст фрагмента полностью совпадает с текстом источника заимствования – диссертации Кувекиной О.А., с сохранением пунктуации и стиля (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 58:** «Официальный порядок разработки и реализации современных федеральных программ определен *уже упоминавшимся* правительственным постановлением № 594, касающимся реализации Федерального закона «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». Как и ранее рассмотренные методические рекомендации 80-х годов, утвержденный этим постановлением «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ» определяет, что отбор проблем для программной разработки и реализации на федеральном уровне должен исходить:

- из особой их значимости для осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности развития конкретных отраслей и регионов, образования и социальной сферы, для обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;

- из сжатости сроков решения этих проблем и необходимости концентрации ресурсов;

- из взаимосвязанности соответствующих мероприятий (заданий), обеспечивающих целевое управление межотраслевыми связями технологически сопряженных отраслей и производств.

Как и ранее, для обоснования каждой программы считаются обязательными: формулирование проблемы и анализ причин ее возникновения; предварительная оценка ожидаемой социально-экономической эффективности и соответствия природоохранным требованиям, (а значит, и прогнозирование экологических последствий реализации программных мероприятий); оценка потребности в финансовых (бюджетных и внебюджетных), материальных и трудовых ресурсах и указание возможных источников их обеспечения (**стр. 60**) определение круга возможных государственных заказчиков, разработчиков и исполнителей программы. Если это обоснование принимается, то разрабатывается сам проект программы, который обязан включать: качественно и количественно конкретизированные основные цели и задачу этапы и сроки выполнения программы: взаимосвязанную систему программных мероприятий; объемы финансовых, материальных и трудовых затрат: характеристику механизмов осуществления программы, включая систему стимулирования (льгот) выполнения заказов на поставки продукции (услуг) для государственных нужд, также предложения по организации управления реализацией программы и контроля за ходом ее выполнения; оценку социально-экономической эффективности и экологических последствий от реализации программных мероприятий; сведения о государственном заказчике программы, потенциальных исполнителях и соисполнителях работ.

Все перечисленные положения бесспорны, и их роднит с обозначенными в 80-е годы не только принципиальная обоснованность, но и частая неисполняемость на

практике. Главное отличие нового «Порядка» от соответствующих документов 80-х годов состоит в другом – в преимущественном упоре на механизмы их разработки и реализации. При этом указанные механизмы весьма плотно вписаны, с одной стороны, в структуру новых отношений государственных органов и хозяйствующих субъектов и, с другой – в реальную структуру отношений между самими государственными органами: Минэкономике РФ, Минфином РФ, Государственной Думой и т.п. Учтены и общие изменения в структуре гражданского общества, тенденции её демократизации и открытости. Так, инициаторами постановки проблем для их решения программными методами на федеральном уровне **могут выступать любые юридические**. (стр. 61): «Минэкономике РФ, которое совместно с Минфином РФ и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также с органами исполнительной власти субъектов федерации на основе прогнозов социально-экономического развития страны, приоритетов структурной и научно-технической политики и анализа, представленных материалов подготавливает предложения по решению данной проблемы программными методами на федеральном уровне и направляет их в Правительство Российской Федерации. Последнее на основе представленных предложений принимает решение о подготовке соответствующей целевой программы, сроках и стоимости ее разработки, определяет одного или нескольких государственных заказчиков – главное звено в современной системе программного управления. Именно государственный заказчик несет ответственность за своевременную и качественную подготовку и реализацию целевой программы, подготавливает исходное задание на её формирование, управляет действиями разработчиков, осуществляет управление исполнителями программы после ее утверждения, обеспечивает эффективное использование средств, выделяемых на реализацию программы. Государственный заказчик целевой программы: осуществляет предконтрактный отбор на конкурсной основе исполнителей работ, услуг, поставщиков продукции по каждому программному мероприятию; согласовывает с основными заинтересованными участниками программы возможные сроки выполнения мероприятий, объемы и источники финансирования. По мероприятиям, предусматривающим финансирование за счёт средств внебюджетных источников или бюджетов субъектов федерации (в случае, если в целевую программу включены межрегиональные и региональные целевые программы), подписываются соглашения (договоры) о намерениях между государственным заказчиком программы (стр. 62) и предприятиями, органами государственной власти субъектов федерации; организует при необходимости проведение специализированной экспертизы проекта целевой программы и по результатам экспертизы производит его доработку. Согласованный проект целевой программы с пояснительной запиской, бизнес-планом и социально-экономическим и технико-экономическим обоснованиями, предварительной бюджетной заявкой, соглашениями (договорами) о намерениях между государственным заказчиком программы и предприятиями, организациями, органами государственной власти субъектов федерации, подтверждающими финансирование программы за счёт внебюджетных источников, средств бюджетов субъектов федерации, направляется государственным заказчиком в Минэкономике РФ и в Минфин РФ. Эти министерства оценивают представленный проект и с учётом предложений

заинтересованных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов федерации подготавливают заключение по проектам целевой программы и предварительной бюджетной заявки. При необходимости организуется экспертиза проекта целевой программы. С учетом замечаний и предложений Министерства экономики РФ государственный заказчик целевой программы совместно с ее разработчиками производит доработку проекта программы. Доработанный проект целевой программы повторно направляется в Минэкономики РФ, которое в случае положительной оценки по согласованию с Минфином РФ представляет проект целевой программы на утверждение в Правительство РФ. (стр. 64)

По результатам правительственного утверждения программы государственный заказчик или несколько государственных заказчиков обеспечиваются финансовыми ресурсами в объеме, устанавливаемом федеральным бюджетом, и с этого момента считаются полностью ответственными за реализацию федеральных целевых программ. Взаимодействие нескольких государственных заказчиков по одной программе осуществляет государственный заказчик-координатор, определяемый Правительством РФ.

После утверждения целевой программы государственный заказчик на основе соглашений (договоров) о намерениях и с учётом объемов финансирования за счёт средств федерального бюджета на очередной финансовый год заключает с исполнителями программы государственные контракты на финансирование целевой программы из внебюджетных источников, бюджетов субъектов федерации. Государственный заказчик целевой программы может также на договорной основе передавать предприятиям, организациям и учреждениям выполнение части своих функций на условиях, предусмотряемых Правительством РФ.

По крупномасштабным и особо значимым целевым проблемам по решению Правительства РФ могут разрабатываться предварительные концепции решения программных проблем. Эти концепции оцениваются и утверждаются аналогично проектам целевых программ. Естественно, что основная работа государственного заказчика начинается после утверждения программы; при этом он сам определяет формы и методы организации выполнения программы. Установлен порядок, по которому текущее управление осуществляется дирекцией целевой программы, формируемой государственным заказчиком и возглавляемой одним из заместителей руководителя федерального органа исполнительной власти, ответственного за выполнение целевой программы.

Государственный заказчик, с учетом выделяемых на реализацию (стр. 65) целевой программы Финансовых средств, должен ежегодно уточнять целевые показатели и объемы затрат на программные мероприятия, механизм реализации программы, состав исполнителей и при необходимости вносить предложения в Минэкономики РФ и Минфин РФ о продлении срока реализации целевой программы, который истекает в текущем году. Эти министерства, в свою очередь, должны подготавливать заключения о продлении срока реализации целевой программы или нецелесообразности ее дальнейшей государственной поддержки и направлять его в Правительство РФ для принятия соответствующего решения. Подготовка продленной целевой программы, а также включение в целевую программу новых подпрограмм и их утверждение осуществляются в порядке,

установленном для разработки и реализации федеральных целевых программ в целом.

Расходование огромных бюджетных средств на разработку и реализацию программ требует контроля не только со стороны государственного заказчика за работой исполнителей, но и государственного контроля за работой самого заказчика. В этой связи предусмотрено что **Госкомстат РФ** должен организовать ежеквартальную статистическую отчетность о реализации утвержденных целевых программ по перечню показателей, согласованных с Минэкономразвития РФ. Это министерство с участием Минфина РФ, государственных, заказчиков, заинтересованных органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов федерации должны организовывать экспертные проверки хода реализации отдельных целевых программ. При этом рекомендуется обращать внимание на выполнение сроков реализации программных мероприятий, на целевое и эффективное использование средств выделяемых на их реализацию, на привлечение средств внебюджетных источников финансирования и бюджетов Субъектов федерации, на конечные результаты программы. По результатам экспертных проверок предполагается подготовка предложений для внесения **(стр. 66)** в Правительство РФ о целесообразности продолжения работ и финансирования программ или об их прекращении, уточнении льгот или применении санкций к участникам реализации программ. Государственные заказчики должны, к тому же, передавая в Минэкономразвития РФ статистическую, справочную и аналитическую информацию о подготовке и реализации федеральных целевых программ, необходимую для выполнения возложенных на это министерство функций, и ежегодно до 1 февраля направлять в Минэкономразвития РФ и в Минфин РФ доклады о ходе работ по программам и эффективности использования финансовых средств. Со своей стороны эти министерства с участием государственных заказчиков программ и органов исполнительной власти субъектов федерации до 1 марта каждого года подготавливает и представляет в Правительстве РФ доклад о ходе реализации федеральных целевых программ за отчетный год. В рассматриваемом нормативном документе установлен и весьма важный порядок государственной специализированной и комплексной экспертизы проектов и концепций целевых программ хода их реализации.

При этом определено, что государственная специализированная экспертиза должна определить их соответствие требованиям экономической, экологической, технологической военной и информационной безопасности, действующим нормативным актам, стандартам и договорам; ее проведение может быть в случае необходимости организовано самим государственным заказчиком. Государственная комплексная экспертиза проектов крупных целевых программ и концепций решения программных проблем осуществляется Экспертным советом при Правительстве РФ. В ходе этой экспертизы устанавливается соответствие указанных проектов интересам Российской, достаточность системы программных мероприятий для тивного решения приоритетных задач социально-экономической, научно-технической, оборонной и экологической политики. Результаты специали- **(стр. 67)** зированной экспертизы должны учитываться при рассмотрении проектов концепций решения программной проблемы или целевой программы в соответствующих органах исполнительной власти и принятии ими решений по рассматриваемому

документу, а заключение Экспертного совета при Правительстве РФ - при рассмотрении и принятии решения, по проекту целевой программы или концепции решения программной проблемы. Следует добавить, что все работы по проведению государственной комплексной экспертизы финансируются за счёт средств федерального бюджета. Конечно, и этот детально разработанный механизм далёк от совершенства. Среди его явных недостатков отметим невозможность контроля за действительно целевым и результативным исполнением программ (если для этого нет главного условия - количественно выраженных параметров главной цели и критерия целедостижения), замыкание в кругу экономики и финансов, без внимания к достижению целей социального развития.»

**3.2. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. стр. 65:** «На базе опыта составления целевых и чрезвычайных программ в конце 60-х годов в ряде стран перешли к общенациональному среднесрочному программированию (как правило, на 5 лет, с ежегодной корректировкой), охватывающему важнейшие показатели н/х; пионерами в этой области стали Франция, Япония, Нидерланды. Общеэкономическое среднесрочное программирование в настоящее время получило сильное развитие также в Германии, Австрии, Испании, Финляндии, ряде стран Латинской Америке. В США — общенационального программирования нет, но широко применяются целевые и чрезвычайные программы. Анализ разработанных программ позволил сделать вывод, что различие в степени развития программирования в отдельных странах зависят от характера и масштабов задач, которые определяются спецификой экономического и социального развития страны.

С самого начала «исследовательского бума» можно было проследить концентрацию внимания ученых на трех основных сферах применения региональных программ: (стр. 66)

– решение крупных многоотраслевых народнохозяйственных проблем в масштабах нескольких регионов.

– решение проблем развития отдельных регионов и территорий (областного, районного, городского масштаба).

– решение чисто отраслевых проблем на региональном уровне.

Примером программ первого типа может служить одна из последних и самых известных попыток комплексного преобразования огромной части страны в связи с прокладкой и инфраструктурным обустройством Байкало-Амурской магистрали (БАМ). Примером программ второго типа могут служить крупномасштабная программа развития Красноярского края, *которая* по масштабам преобразований и потребности в ресурсах лишь немногим уступала «программе БАМ», программы развития Московской области или Фрунзенского района г. Москвы. Наконец, программы третьего рода могут иллюстрировать региональные разделы известных в 80-е годы «продовольственной» программы или «комплексной программы научно-технического прогресса».

Уже к 1989 году школой Р.И. Шнипера и М.К. Бандмана был накоплен огромный научный и практический опыт регионального программирования, основанный на собственных исследованиях и знании всего, что делалось по рассматриваемому направлению в других регионах, в других институтах и главное, в Госпланах СССР и РСФСР. Итогом этой деятельности стали опубликованные в Новосибирске (к сожалению, недостаточно замеченные и практически



неиспользованные) «Методологические положения подготовки региональных программ различного уровня» (1989 г). *Итогом этой деятельности стали опубликованные в Новосибирске* (к сожалению, недостаточно замеченные *и практически неиспользованные*) «Методологические положения подготовки региональных программ *различного уровня*» (1989 г.). *К этому времени только в Новосибирске их авторами* были изданы коллективные монографии: Региональное программное планирование (1981); Методологические и методические положения разработки внутриобластных (локальных) программ (1983); Локальные комплексные программы (1984); Методологические положения разработки программ (стр. 67) интенсификации хозяйства региона (1986); Методологические положения разработки крупных территориальных программ (1986); Региональная программа и принципы ее разработки (1986) и еще около десятка аналогичных препринтов и сборников научных трудов.

Эта квинтэссенция тогдашних представлений о сути и методах разработки региональных программ вполне заслуживает детального рассмотрения, а в ряде случаев и прямого цитирования. В то же время следует помнить, что от момента создания «Методологических положений» до времени входа России в рыночную экономику с отказом от тотального государственного планирования оставалось ещё три года. Поэтому программы не только не обособлялись от «планов», но трактовались как важнейшее условие их качественного обоснования и как последующая органическая часть плана (часто использовались термины «программное планирование», «программно-целевые методы планирования» и т.п.).

Программа понималась как увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально-экономических, производственных, научно-исследовательских, организационных и других заданий и мероприятий, направленных на реализацию долгосрочной народнохозяйственной проблемы. При этом объектом регионального программного планирования считалась территориальная проблема, а основной задачей — взаимная увязка интересов развития экономики страны, отраслей и отдельной региональной социально-экономической системы. При этом *объектом* регионального программного планирования считалась территориальная проблема, а основной задачей — взаимная увязка интересов развития экономики страны, отраслей и отдельной региональной социально-экономической системы.

Были предложены качественные критерии отбора проблем для программной проработки и очередность их решения, в том числе актуальность проблемы (которая должна была оцениваться по степени влияния на достижение важнейших целей социально-экономического развития страны) и, собственно, необходимость применения программно-целевых методов планирования. Были сформулированы и те критериальные условия, при которых возникала необходимость в разработке именно региональной (стр. 68) комплексной программы. К ним разработчики «Методологических положений» отнесли:

- коренное изменение пространственной стратегии и ломка сложившихся экономических структур и территориальных пропорций;
- хозяйственное освоение новых территорий находящихся в экстремальных условиях;

- межрайонное и внутрирайонное межотраслевое взаимодействие в целях комплексного использования ресурсов многопланового характера и формирования, новых территориально-производственных комплексов;
- осуществление проектов долговременного действия с серьезными экономическими, социальными и экологическими последствиями:
- комплексное использование всех резервов интенсификации, существующих в сфере как отраслевого, так и территориального развития;
- применение специальных правовых, организационных и экономических рычагов для решения территориальной проблемы.

В рассматриваемых «Методологических положениях» отмечалось как факт наличие специфических внутрирегиональных проблем, которые носят «всеобщий характер и с решением которых неизбежно сталкивается каждое территориально-административное образование». Генезис таких проблем авторы справедливо находили во всё увеличивающихся внутрирегиональных воспроизводственных диспропорциях. При этом указывалось, что особую остроту они приобрели в последние два десятилетия, когда преобладание ведомственного подхода стало подавляющим. В большинстве регионов были деформированы важнейшие пропорции воспроизводственного процесса между развитием социальной сферы и материального производства, промышленности и сельского хозяйства, отраслями промышленности союзно-республиканского и местного подчинения и т.п. В качестве одного из инструментов преодоления указанных противоречий и предлагалось использовать локальные программы. (стр. 69)

Авторы «Методологических положений» не рассчитывали на рыночное саморазрешение внутрирегиональных противоречий. Напротив, они аргументировано показывали (в том числе на основе опыта ряда бывших социалистических стран, начавших реформирование экономики раньше России, и *проводивших его* в том же направлении), что простое ослабление централизованного планирования и делегирование избыточных полномочий предприятиям может даже обострить некоторые социальные, экономические проблемы и проблемы *развития социально-трудовой сферы* территории, особенно в переходный период. Прежде всего, это касается проблем, которые лежат на стыке социальных и экономических интересов предприятия, ведомств *и субъектов РФ* (жилье и жилищно-коммунальное хозяйство, социальная инфраструктура, строительная база, *дошкольное и начальное образование* и т.п.). Это дополнительно обуславливало полезность использования локальных целевых программ в принципиально новых условиях.

Полную характеристику базовых методологических принципов разработки и реализации региональных программ можно найти в рассматриваемых «Методологических положениях» и в ранее указанной литературе. Ограничимся лишь перечислением этих принципов:

- целевая направленность всех без исключения мероприятий программы;
- сбалансированность, комплексность и синхронность подцелей и задач программы на каждом этапе ее выполнения;
- системность мероприятий, необходимых для достижения генеральной цели программы;

– учёт вероятностного характера условий реализации программы и, как следствие, вариантная разработка мероприятий программы, отражающих возможные ситуации и условия реализации программы; (стр. 70)

– учёт расширяющегося ареала влияния каждой региональной программы на параметры социально-экономической, экологической и т.п. ситуаций;

– адресность заданий (организации-исполнители, сроки, контрольные параметры и т.п.); необходимая централизация части потребных ресурсов (в первую очередь, финансовых);

– обеспечение управляемости программами с созданием при необходимости социальных организационных механизмов, обеспечение управляемости программами с созданием при необходимости социальных организационных механизмов.

Последний из перечисленных принципов обсуждался в 1980-е годы особенно активно, поскольку при реализации программ (а их было утверждено только высшими органами СССР около двадцати) нужно было однозначно решить вопрос о том, кто будет отвечать за разработку и реализацию программ: существующие партийные, советские, плановые органы или специально созданные организационные структуры. Естественно, что такой вопрос выходил за рамки предмета науки' и становился предметом государственной политики и её планово-экономической сердцевины.

**Особенность** состояла в том, что идеологи программно-целевого подхода к территориальному управлению настаивали на принципиальных отличиях (по крайней мере, на методологическом уровне) программ от народнохозяйственных планов, скептическое отношение к которым в 1970-1980-х годах в серьёзной научной среде уже стало нормой. На стадии же разработки программ и, тем более, на стадии их реализации, программы становились либо просто планом, либо ничем. Задуманные в идеале как альтернатива традиционным народнохозяйственным планам в тех сферах общественной жизни, где эти планы срабатывали наименее эффективно, реальные программы не жили и не могли существовать иначе как в пространстве тех же самых планов и директивных органов, ведающих этими планами. К концу 1980-х годов, как отмечали (стр. 71) Г.Х. Попов и Н.С. Косов, объективно сложились условия, когда потребовалось одновременное усиление согласованности **программно-целевых** решений с планом и усиление целевой ориентации самого плана. Неудивительно поэтому, что узаконенная методика разработки программ (одобрена Госпланом СССР 3 июня 1980 г. № 117) стала составной частью одного из самых известных общенормативных документов того времени: «Методические указания к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР». Соответствующий раздел именовался «Основные методические положения по разработке целевых комплексных программ».

В этих «Положениях» утверждалось, что программно-целевой метод должен получить «широкое применение» именно в народнохозяйственном планировании. При этом вполне справедливо отмечались два главных аспекта программ - межотраслевой, особо значимый характер решаемой с их помощью проблемы и

приоритетное выделение ресурсов (напомним, что в то время явные ресурсные потоки регулировались только планами) для их реализации.

Чтобы заранее исключить методический разнобой, система показателей программ должна была стать составной частью единой системы показателей государственных планов, основываться на показателях и экономических нормативах основных направлений экономического и социального развития страны на 10 лет, пятилетних и годовых планов. В программу могли также включаться показатели, планируемые на уровне министерств, ведомств и республик, а также объединений и предприятий. Нетрудно видеть, что, обеспечивая элементарную стыковку планов и программ, эта нехитрая мера автоматически исключала возможность использования тех особых, специфически-проблемных параметров, которые и могли отразить уникальность, вневедомственность программ, т.е. именно то, что требовало их разработки вне традиционного плана с применением программно-целевых методов. (стр. 72)

Появлялось понятие «программный раздел плана», основанное на том, что в каждом планируемом периоде программы должны были включаться в государственные планы экономического и социального развития страны в следующем порядке:

– программа в целом, т.е. полная система директивных и адресных заданий и мероприятий в отраслевом (ведомственном) и территориальном разрезе, включалась в план в виде отдельного приложения; *полевые* (конечные) показатели программ, приходящиеся на данный планируемый период, а также важнейшие задания и ресурсные показатели программ включались отдельными строками в соответствующие разделы плана. Учитывая ограниченность государственных ресурсов, авторы рассматриваемого «Положения» настаивали на том, что при всей критериальной значимости программных заданий последние должны быть обоснованы по принятой тогда методологии оценки экономической эффективности. Предполагалось, что исходное задание на разработку комплексной народнохозяйственной программы будет подготовлено организацией-заказчиком либо под ее руководством головным разработчиком и утверждено организацией-заказчиком. В свою очередь, головной разработчик с участием соисполнителей должен был разработать общую схему работ по составлению целевой комплексной программы (координационный план, в котором определяются этапы и последовательность работ конкретных исполнителей устанавливаются задания отдельным исполнителям сроки их завершения), а также выдать всем соисполнителям необходимые методические рекомендации, формы и показатели. Проект целевой комплексной программы должен был включать:

– постановку и описание проблемы, включая характеристику её исходного состояния, а также необходимые обоснования решения; (стр. 73)

– формулировку главной (генеральной) цели программы и соответствующих задач, решение которых оценивалось конечными показателями программы;

– описание структурных изменений в производстве продукции, использовании ресурсов и размещении производства, происходящих в процессе реализации программы, а также схему межотраслевых и межрегиональных связей; систему основных показателей программ, включаемых в государственные планы; потребность в различных видах ресурсов и источники их обеспечения; задания и

мероприятия, содержащие увязанный по исполнителям и во времени полный перечень адресных заданий, а также научно-технических, производственных, социально-экономических и других мероприятий для осуществления программы; формы и порядок организации выполнения программы и контроля за её реализацией, а также перечень важнейших организационно-хозяйственных мероприятий, включая меры по совершенствованию хозяйственного механизма, связанного с реализацией программы. **Наличие конкретных, строго заданных** плановых периодов (пятилетка, год) и реализация программ только через планы на деле приводило к тому, что в каждом плане сосуществовали задания программ, реализация которых была начата в период, предшествующий планируемому; разработанных и утвержденных или намечаемых к утверждению в соответствующем плановом периоде, находящихся в стадии разработки, реализацию которых предполагалось начать в планируемом периоде; разработка которых должна быть осуществлена в планируемом периоде. Если исключить фразеологию народнохозяйственного планирования, окажется, что ключевые положения рассматриваемой методики (приоритетность и критерии отбора проблем, адресность и обоснованность программных заданий, наличие головного разработчика и т.п.) были вполне логичными и уже поэтому, как увидим далее, перешли в методические рекомендации, разработанные применительно к условиям рыночной экономики. Авторы одной из последних монографий рассматриваемого периода (стр. 74) справедливо отмечали, что «центр тяжести при формировании **целевых программ из-за слабости и** малочисленности областных и особенно, районных плановых комиссий фактически переместился в партийные органы, которые в большей мере опираются на накопленный практический опыт, имеющиеся экономические кадры на предприятиях и организациях, в полной мере не владеющие основами программно-целевого планирования. В результате комплексные планы социального и экономического развития административно-территориальных единиц, целевые программы, отраслевые планы включают множество несовпадающих целей, несопоставимых показателей, что не позволяет обеспечить их взаимоувязку». Авторы указывали также на начавшийся разрыв в методике разработки республиканских, областных и районных программ и вначавшихся отступлений от только что рассмотренных рекомендаций Госплана СССР. Это подтвердил проведенный анализ опыта применения программно-целевого подхода в Латвийской ССР, Литовской ССР, в Днепропетровской, Донецкой, Тернопольской, Киевской областях УССР, в Ленинградской и Московской областях. Например, в Латвийской ССР в основных положениях регионального программно-целевого планирования и управления республиканская целевая программа рассматривалась как директивный плановый документ, важнейшая составная часть государственных планов экономического и социального развития. Всего же народнохозяйственный план этой республики на 40% состоял из таких программ. В Украинской ССР в составе государственных пятилетних планов экономического и социального развития утверждались задания не только республиканских, но и региональных (областных) программ и т.п. Сложнее и неопределенней обстояло дело с соединением народнохозяйственных планов с программами низшего территориального уровня. Механизм народнохозяйственного планового управления здесь не срабатывал, и конструировались некие имитации государственного управления программами, где

роль истинного директивного распорядителя играли партийные органы городского или районного масштаба.» **Текст фрагмента полностью совпадает с текстом источника заимствования – диссертации Кувекиной О.А., с сохранением пунктуации и стиля, стр. 33:** «На базе опыта составления целевых и чрезвычайных программ в конце 60-х годов в ряде стран перешли к общенациональному среднесрочному программированию (как правило, на 5 лет, с ежегодной корректировкой), охватывающему важнейшие показатели н/х; пионерами в этой области стали Франция, Япония, Нидерланды. Общеэкономическое среднесрочное программирование в настоящее время получило сильное развитие также в Германии. Австрии, Испании, Финляндии, ряде стран Латинской Америке. В США — общенационального программирования нет, но широко применяются целевые и чрезвычайные программы. Анализ разработанных программ позволил сделать вывод, что различие в степени развития программирования в отдельных странах зависят от характера и масштабов задач, которые определяются спецификой экономического и социального развития страны. [...] (стр. 36)

С самого начала этого «исследовательского бума» можно было проследить концентрацию внимания ученых на трех основных сферах применения региональных программ.

решение крупных многоотраслевых народнохозяйственных проблем в масштабах нескольких регионов;

решение проблем развития отдельных регионов и территории (областного, районного, городского масштаба)

решение чисто отраслевых проблем на региональном уровне.

Примером программ первого типа может служить одна из последних и самых известных попыток комплексного преобразования огромной части страны в связи с прокладкой и инфраструктурным обустройством Байкало-Амурской магистрали (БАМ). Примером программ второго типа могут служить крупномасштабная программа развития Красноярского края (по масштабам преобразований и потребности в ресурсах лишь немногим уступала «программе БАМ»), программы развития Московской области или Фрунзенского района г. Москвы. Наконец, программы третьего рода могут иллюстрировать региональные разделы известных в 80-е годы «продовольственной» программы или «комплексной программы научно-технического прогресса. [...] (стр. 37)

Уже к 1989 году школой Р.И. Шнипера и М.К. Бандмана был накоплен огромный научный и практический опыт регионального программирования, основанный на собственных исследованиях и знании всего, что делалось по рассматриваемому направлению в других регионах, в других институтах и главное, в Госпланах СССР и РСФСР. Итогом этой деятельности стали опубликованные в Новосибирске (к (стр. 38) сожалению, недостаточно замеченные перестроечной суматохе) «Методологические положения подготовки региональных программ К в Нов ими были изданы коллективные монографии: Региональное программное планирование (1981); Методологические и методические положения разработки внутриобластных (локальных) программ (1983); Локальные комплексные программы (1984) Методологические положения разработки программ интенсификации хозяйства региона (1986); Методологические положения разработки крупных территориальных программ (1986); Региональная программа и

принципы ее разработки (1986) и еще около десятка аналогичных препринтов и сборников научных трудов. Эта квинтэссенция тогдашних представлений о сути и методах разработки региональных программ вполне заслуживает детального рассмотрения, а в ряде случаев и прямого цитирования. В то же время следует помнить, что от момента создания «Методологических положений» до времени входа России в рыночную экономику с отказом от тотального государственного планирования оставалось ещё три года. Поэтому программы не только не обособлялись от «планов», но трактовались как важнейшее условие их качественного обоснования и как последующая органическая часть плана (часто использовались термины «программное планирование», «программно-целевые методы планирования» и т.п.). Программа понималась как увязанный по ресурсам, исполнителями срокам осуществления комплекс социально-экономических, производственных, научно-исследовательских, организационных и других заданий и мероприятий, направленных на реализацию долгосрочной народнохозяйственной проблемы // При этом *предметом* регионального программного планирования считалась территориальная (стр. 39) проблема, а основной задачей взаимная увязка интересов развития экономики страны, отраслей и отдельной региональной социально-экономической системы. Были предложены качественные критерии отбора проблем для программной проработки и очередность их решения, в том числе актуальность проблемы (которая должна была оцениваться по степени влияния на достижение важнейших целей социально-экономического развития страны) и, собственно, необходимость применения программно-целевых методов планирования. Были сформулированы и те критериальные условия, при которых возникала необходимость в разработке именно региональной комплексной программы. К ним разработчики «Методологических положений» отнесли:

- коренное изменение пространственной стратегии и ломка сложившихся экономических структур и территориальных пропорций;
- хозяйственное освоение новых территорий находящихся в экстремальных условиях;
- межрайонное и внутрирайонное межотраслевое взаимодействие в целях комплексного использования ресурсов многопланового характера и формирования, новых территориально-производственных комплексов;
- осуществление проектов долговременного действия с серьезными экономическими, социальными и экологическими последствиями;
- комплексное использование всех резервов интенсификации, существующих в сфере как отраслевого, так и территориального развития; применение специальных правовых, организационных и экономических рычагов для решения территориальной проблемы.

В рассматриваемых «Методологических положениях» отмечалось как факт наличие специфических внутрирегиональных проблем, которые (стр. 40) носят «всеобщий характер и с решением которых неизбежно сталкивается каждое территориально-административное образование». Генезис таких проблем авторы справедливо находили во всё увеличивающихся внутрирегиональных воспроизводственных диспропорциях. При этом указывалось, что особую остроту они приобрели в последние два десятилетия, когда преобладание ведомственного

подхода стало подавляющим. В большинстве регионов были деформированы важнейшие пропорции воспроизводственного процесса между развитием социальной сферы и материального производства, промышленности и сельского хозяйства, отраслями промышленности союзно-республиканского и местного подчинения и т.п. В качестве одного из инструментов преодоления указанных противоречий и предлагалось использовать локальные программы.

Авторы «Методологических положений» к тому же не рассчитывали на рыночное саморазрешение внутрорегиональных противоречий. Напротив, они аргументировано показывали (в том числе на основе опыта ряда бывших социалистических стран, начавших реформирование экономики раньше России и примерно в том же направлении), что простое ослабление централизованного планирования и делегирование избыточных полномочий предприятиям может даже обострить некоторые социальные, экономические проблемы и проблемы развития социально-трудовой сферы территории, особенно в переходный период. Прежде всего, это касается проблем, которые лежат на стыке социальных и экономических интересов предприятия, ведомств и территории (жилье, коммунальное хозяйство, инфраструктура, строительная база и т.п.). И это дополнительно обуславливало полезность использования локальных целевых программ в принципиально новых условиях. [...] (стр. 41)

Полную характеристику базовых методологических принципов разработки и реализации региональных программ можно найти в рассматриваемых «Методологических положениях» и в ранее указанной литературе. Ограничимся лишь перечислением этих принципов:

- направленность всех без исключения мероприятий программы;
- сбалансированность, комплексность и синхронность подцелей и задач программы на каждом этапе ее выполнения;
- системность мероприятий, необходимых для достижения генеральной цели программы;
- учет вероятностного характера условий реализации программы и, как следствие, вариантная разработка мероприятий программы, отражающих возможные ситуации и условия реализации программы;
- учёт расширяющегося ареала влияния каждой региональной программы на параметры социально-экономической, экологической и т.п. ситуаций; адресность заданий (организации-исполнители, сроки, контрольные параметры и т.п.);
- необходимая централизация части потребных ресурсов (в первую очередь, финансовых);
- обеспечение управляемости программами с созданием при (стр. 42) необходимости социальных организационных механизмов.

Последний из перечисленных принципов обсуждался в 1980-е годы особенно активно, при реализации программ их было утверждено только высшими органами СССР около двадцати) нужно было однозначно решить вопрос о том, кто будет отвечать за разработку и реализацию программ: существующие партийные, советские, плановые органы или специально созданные организационные структуры. Естественно, что такой вопрос выходил за рамки предмета науки' и



становился предметом государственной политики и её планово-экономической сердцевины.

*Парадокс* состояла в том, что идеологи программно-целевого подхода к территориальному управлению настаивали на принципиальных отличиях (по крайней мере, на методологическом уровне) программ от народнохозяйственных планов, скептическое отношение к которым в 1970-1980-х годах в серьёзной научной среде уже стало нормой. На стадии же разработки программ и, тем более, на стадии их реализации, программы становились либо просто планом, либо ничем. Задуманные в идеале как альтернатива традиционным народнохозяйственным планам в тех сферах общественной жизни, где эти планы срабатывали наименее эффективно, реальные программы не жили и не могли существовать иначе как в пространстве тех же самых планов и директивных органов, ведающих этими планами. К концу 1980-х годов, как отмечали Г.Х. Попов и Н.С. Косов [75, с. 18], объективно сложились условия, когда потребовалось одновременное усиление согласованности программно-целевых решений с планом и усиление программно-целевой ориентации самого плана. Неудивительно поэтому, что узаконенная методика разработки программ (одобрена Госпланом СССР 3 июня 1980 г. № 117) стала составной частью одного из самых известных общенормативных документов того времени: «Методические (стр. 43) указания к разработке государственных планов экономического и социального развития СССР». Соответствующий раздел именовался «Основные методические положения по разработке целевых комплексных программ».

В этих «Положениях» утверждалось, что программно-целевой метод должен получить «широкое применение» именно в народнохозяйственном планировании. При этом вполне справедливо отмечались два главных аспекта программ - межотраслевой, особо значимый характер решаемой с их помощью проблемы и приоритетное выделение ресурсов (напомним, что в то время явные ресурсные потоки регулировались только планами) для их реализации.

Чтобы заранее исключить методический разнобой, система показателей программ должна была стать составной частью единой системы показателей государственных планов, основываться на показателях и экономических нормативах основных направлений экономического и социального развития страны на 10 лет, пятилетних и годовых планов. В программу могли также включаться показатели, планируемые на уровне министерств, ведомств и республик, а также объединений и предприятий. Нетрудно видеть, что, обеспечивая элементарную стыковку планов и программ, эта нехитрая мера автоматически исключала возможность использования тех особых, специфически-проблемных параметров, которые и могли отразить уникальность, вневедомственность программ, т.е. именно то, что требовало их разработки вне традиционного плана.

Появлялось понятие «программный раздел плана», основанное на том, что в каждом планируемом периоде программы должны были включаться государственные планы экономического и социального развития страны в следующем порядке:

– программа в целом, т.е. полная система директивных и адресных (стр. 44) заданий и мероприятий в отраслевом (ведомственном) и территориальном разрезах, включалась в план в виде отдельного приложения;

– целевые (конечные) показатели программ, приходящиеся на данный планируемый период, а также важнейшие задания и ресурсные показатели программ включались отдельными строками в соответствующие разделы плана.

Учитывая ограниченность государственных ресурсов, авторы рассматриваемого «Положения» настаивали на том, что при всей критериальной значимости программных заданий последние должны быть обоснованы по принятой тогда методологии оценки экономической эффективности.

Предполагалось, что исходное задание на разработку комплексной народнохозяйственной программы будет подготовлено организацией-заказчиком либо под ее руководством головным разработчиком и утверждено организацией-заказчиком. В свою очередь, головной разработчик с участием соисполнителей должен был разработать общую схему работ по составлению целевой комплексной программы (координационный план, в котором определяются этапы и последовательность работ конкретных исполнителей устанавливаются задания отдельным исполнителям сроки их завершения), а также выдать всем соисполнителям необходимые методические рекомендации, формы и показатели.

Проект целевой комплексной программы должен был включать: постановку и описание проблемы, включая характеристику ее исходного состояния, а также необходимые обоснования решения;».

– постановку и описание проблемы, включая характеристику её исходного состояния, а также необходимые обоснования решения;

– формулировку главной (генеральной) цели программы и соответствующих задач, решение которых оценивалось конечными показателями программы;

– описание структурных изменений в производстве продукции, (стр. 45)

– использовании ресурсов и размещении производства, происходящих в процессе реализации программы, а также межотраслевых и межрегиональных связей; систему основных показателей программ, включаемых в государственные планы; потребность в различных видах ресурсов и источники их обеспечения; задания и мероприятия, содержащиеся увязанный по исполнителям и во времени полный перечень адресных заданий, а также научно-технических, производственных, социально-экономических и других мероприятий для осуществления программы; формы и порядок организации выполнения программы и контроля за её реализацией, а также перечень важнейших организационно-хозяйственных мероприятий, включая меры по совершенствованию хозяйственного механизма, связанного с реализацией программы. **Наличие жестких** плановых периодов (пятилетка, год) и реализация программ только через планы на деле приводило к тому, что в каждом плане сосуществовали задания программ, реализация которых была начата в период, предшествующий планируемому; разработанных и утвержденных или намечаемых к утверждению в соответствующем плановом периоде, находящихся стадии разработки, реализацию которых предполагалось начать в планируемом периоде; разработка которых должна быть осуществлена в планируемом периоде. Если исключить фразеологию народнохозяйственного планирования, окажется, что ключевые положения рассматриваемой методики (приоритетность и критерии отбора проблем, адресность и обоснованность программных заданий, наличие головного разработчика и т.п.) были вполне логичными и уже поэтому, как увидим далее, перешли в методические

рекомендации, разработанные применительно к условиям рыночной экономики. Авторы одной из последних монографий рассматриваемого периода [66, с. 231-239] справедливо отмечали, что (стр. 46) центр тяжести при формировании малочисленности областных и особенно, районных плановых комиссий фактически переместился в партийные органы, которые в большей мере опираются на накопленный практический опыт, имеющиеся экономические кадры на предприятиях и организациях, в полной мере не владеющие основами программно-целевого планирования. В результате комплексные планы социального и экономического развития административно-территориальных единиц, целевые программы, отраслевые планы включают множество несовпадающих целей, несопоставимых показателей, что не позволяет обеспечить их взаимоувязку. Авторы указывали также на начавшийся разрыв в методике разработки республиканских, областных и районных программ и вначавшихся отступлений от только что рассмотренных рекомендаций Госплана СССР. Это подтвердил проведенный анализ опыта применения программно-целевого подхода в Латвийской ССР, Литовской ССР, в Днепропетровской, Донецкой, Тернопольской, Киевской областях УССР, в Ленинградской и Московской областях. Например, в Латвийской ССР в основных положениях регионального программно-целевого планирования и управления республиканская целевая программа рассматривалась как директивный плановый документ, важнейшая составная часть государственных планов экономического и социального развития. Всего же народнохозяйственный план этой республики на 40% состоял из таких программ. В Украинской ССР в составе государственных пятилетних планов экономического и социального развития утверждались задания не только республиканских, но и региональных (областных) программ и т.д., и т.п. Сложнее и неопределеннее обстояло дело с соединением народнохозяйственных планов с программами низшего территориального уровня. Механизм народнохозяйственного (стр. 47) планового управления здесь не срабатывал, и конструировались имитации государственного управления программами, где роль истинного директивного распорядителя играли партийные органы городского или районного масштаба.»

**3.3. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. стр. 75:** «Началом широкого внедрения указанных методов в условиях становления рыночных отношений стал 1992 г. Этому способствовал разработанный Минэкономики РФ и утвержденный постановлением Правительства РФ от 27.08. 1992 г. № 638 «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ...», который с учётом опыта работы в настоящее время уточнен и утвержден постановлением Правительства РФ от 26.06. 1996 г. № 594. В настоящее время этот документ используется на практике при разработке всей системы целевых программ России и ее регионов. В целях усиления воздействия программных методов на ускорение реализации экономических реформ Президентом РФ был подписан 13.12.1994 г. Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», в котором законодательно закреплены основные принципы разработки и реализации федеральных целевых программ. Во исполнении Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», а также в целях создания условий для обеспечения закупок для федеральных государственных нужд Правительство РФ приняло соответствующее Постановление от 26.06.1995г. №594. а

также утвердило «Порядок закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд» от 26.06.1995г. № 594 и «Порядок подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд (развивающий контрактную, конкурсную систему управления)». Эти документы также следует рассматривать как основополагающие для применения в экономике целевых методов управления. Важнейшими практическими нормативно-правовыми документами являются ежегодно принимаемые Федеральные законы о Федеральном бюджете на очередной год, в составе которых утверждаются Федеральные целевые отраслевые программы и Федеральные программы по социально-экономическому развитию регионов, предусмотренные к финансированию из Федерального бюджета в соответствующем году. **(стр. 76)** Из названных актов следует, что федеральные целевые программы представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации. **Текст фрагмента полностью совпадает с текстом источника заимствования – диссертации Кувекиной О.А., с сохранением пунктуации и стиля, стр. 47:** «Началом широкого внедрения указанных методов в условиях становления рыночных отношений стал 1992 г. Этому способствовал разработанный Минэкономики РФ и утвержденный постановлением Правительства РФ от 27.08.1992г. № 638 «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ...», который с учётом опыта работы в настоящее время уточнен и утвержден постановлением Правительства РФ от 26.06.1996г. № 594. В настоящее время этот документ используется на практике при разработке всей системы целевых программ России и ее регионов. В целях усиления воздействия программных методов на ускорение реализации экономических реформ Президентом РФ был подписан 13.12.1994г. Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», в котором законодательно закреплены основные принципы разработки и реализации федеральных целевых программ. Во исполнении Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», а также в целях создания условий для обеспечения закупок для федеральных государственных нужд Правительство РФ приняло соответствующее Постановление от 26.06.1995г. № 594. а также утвердило «Порядок закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд» от 26.06.1995г. № 594 и «Порядок подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд (развивающий контрактную, конкурсную систему управления). Эти **(стр. 48)** документы также следует рассматривать как основополагающие для применения в экономике целевых методов управления. Важнейшими практическими нормативно-правовыми документами являются ежегодно принимаемые Федеральные законы «О Федеральном бюджете на ... год, в составе которых утверждаются Федеральные целевые отраслевые программы и Федеральные программы по социально-экономическому развитию регионов, предусмотренные к финансированию из Федерального бюджета в соответствующем году.

Из названных актов следует, что федеральные целевые программы представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.».

**3.4. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. стр. 76:** «Региональное программирование за рубежом представляет собой сложную и специфическую систему государственных и местных воздействий на конкретные региональные ситуации, прежде всего, с целью вывода отдельных территорий из депрессивных состояний. Являясь одним из главных средств региональной политики развитых зарубежных стран, программирование располагает своими институтами и методами, оно узаконено в целом и в разрезе отдельные наиболее крупных программ. Авторы одного из наиболее информативных исследований по этому вопросу указывают, что «региональное программирование, будучи системой централизованных и децентрализованных среднесрочных и долгосрочных программ развития, характеризуется активным воздействием на процессы формирования территориальной структуры хозяйства и ...представляет собой специфическую форму системного воздействия государства на экономику страны через пространственные формы ее организации». Подчеркивая тот факт, что в развитых зарубежных странах государственное региональное программирование есть объективно необходимая система мероприятий, направленных на рационализацию экономики регионов, авторы констатируют наибольшую действенность программ в контролируемых государством отраслях инфраструктуры.» **Текст фрагмента полностью совпадает с текстом источника заимствования – диссертации Кувекиной О.А., с сохранением пунктуации и стиля, стр. 23:** «Региональное программирование за рубежом представляет собой сложную и специфическую систему государственных и местных воздействий на конкретные региональные ситуации, прежде всего, с целью вывода отдельных территорий из депрессивных состояний. Являясь одним из главных средств региональной политики развитых зарубежных стран, программирование располагает своими институтами и методами, оно узаконено в целом и в разрезе отдельные наиболее крупных программ. Авторы одного из наиболее информативных исследований по этому вопросу указывают, что «региональное программирование, будучи системой централизованных и децентрализованных среднесрочных и долгосрочных программ развития, характеризуется активным воздействием на процессы формирования территориальной структуры хозяйства и ...представляет собой специфическую форму системного воздействия государства на экономику страны через пространственные формы ее организации». Подчеркивая тот факт, что в развитых зарубежных странах государственное региональное программирование есть объективно необходимая система мероприятий, направленных на рационализацию экономики регионов, авторы констатируют наибольшую действенность программ в контролируемых государством отраслях инфраструктуры.»

**3.5. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. стр. 116:** «Решение проблем, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов

*Российской Федерации*, осуществляется в основном за счёт средств бюджетов субъектов *Российской Федерации*. К внебюджетным источникам, привлекаемым для финансирования целевых программ, относятся: взносы участников реализации программ, включая предприятия и организации государственного и негосударственного секторов экономики; целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в осуществлении программ; кредиты. *Также* источником финансирования целевых программ могут являться инвестиционные и конверсионные кредиты, а также целевые кредиты банков под государственные гарантии. Оформление и предоставление государственных гарантий на выдачу кредита коммерческими банками осуществляет Министерство финансов Российской Федерации. *Государственные* гарантии выдаются *коммерческим банкам* под конкретные объекты программных мероприятий. **Текст фрагмента полностью совпадает с текстом источника заимствования – диссертации Кувекиной О.А., с сохранением пунктуации и стиля (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 92:** «Решение же проблем, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов федерации, осуществляется в основном за счет средств бюджета субъектов федерации. Было установлено также, что к внебюджетным источникам, привлекаемым для финансирования целевых программ, относятся: взносы участников реализации программ, включая предприятия и организации государственного и негосударственного секторов экономики: целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в осуществлении программ; кредиты. **(стр. 93)** Источником финансирования целевых программ могут являться инвестиционные и конверсионные кредиты, а также целевые кредиты банков под государственные гарантии. Оформление и предоставление государственных гарантий на выдачу кредита коммерческими банками осуществляет Минфин РФ, причем эти гарантии выдаются только под конкретные объекты программных мероприятий.».

**3.6. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М., стр. 122:** «*Нередко* в условиях, когда средств не хватает даже на те программы, *по которым* запланированы и законодательно утверждены расходы, вместо строгой ревизии и сокращения их списка постоянно принимаются новые программы с финансированием за счёт уже сверстанного и поделенного бюджета текущего года. Если к утвержденным к финансированию из *федерального* бюджета программам добавить те, которые разрабатывались по прямым поручениям Президента и Правительства РФ, программ получается без малого две сотни, причём для их воплощения в жизнь потребуется минимум 130-150 трлн. руб. ежегодно (в ценах **2008** года). **(стр. 123)** В этой связи трудно *отрешиться* от ощущения, что *ориентация на развитие социально-трудовой сферы* и финансовая сторона дела играют тут подчинённую роль, а на первый план при утверждении перечня программ выходят пресловутые политические мотивы и амбиции *лиц, принимающих решения*, на всех уровнях. Итак, недостаточное выделение бюджетных средств на выполнение программ стало общим правилом. Тем не менее, ни одна из действующих и проектирующихся программ не предусматривает, как было уже замечено, альтернативных вариантов расходования финансовых средств в зависимости от фактически складывающегося их объема. Остается без ответа

принципиальный вопрос: как, например, изменятся структура и набор программных мероприятий, их приоритетность и количественные параметры, коль скоро программа будет профинансирована на 90, 80, 50 и менее процентов. Понятно, что в каких-то исключительных ситуациях придется прибегать к простому пропорциональному сокращению всех расходов по программе, но в большинстве случаев потребуется более сложный пересмотр комплекса программных мероприятий (изменение набора и последовательности их проведения, корректировка содержания и сроков реализации соответствующих задач, и т.п.). Такого рода самоочевидные вариации и могут, и должны предусматриваться и анализироваться еще на стадии разработки программ. Пока же при каждом сокращении финансирования решения федеральных властей о том, куда направлять урезанные средства, принимаются подчас по все тем же конъюнктурно-политическим критериям, далеким от экономических расчетов. В этой связи становится, например, понятным факт полного исчезновения перечня федеральных целевых программ развития отдельных регионов из установленных законом расходов федерального бюджета *в 2008 году (см.: приложение 22 к Федеральному закону от 24 июля 2007 года №198 - ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»)*. (стр. 124) Сделать целевые программы действенным средством региональной политики, по мнению *диссертанта*, можно, прежде всего, за счёт *устранения* размытости целеполагания. Может ли вообще считаться «целевой» программа «социально-экономического развития региона» (ведь названия большинства территориальных программ формулируются именно так), если «регион» - это целая область, край или республика с многомиллионным населением, с огромной территорией и с большим разбросом социально-экономического состояния отдельных частей этой территории? Вот почему правильно сформулировать проблемы развития социально-трудовой сферы (СТС) на федеральном и региональном уровнях - значит создать первичные предпосылки для концентрации сил и средств на решении приоритетных задач в конкретно определённые сроки. *Поэтому* столь *важно* при характеристике *проблемы, претендующей* на «программный статус», ответить на следующие вопросы: уникальна ли эта проблема или есть некие её аналогии *опыт решения*; почему она может быть квалифицирована как «чрезвычайная» или «особая» на общем ситуационном фоне развития СТС региона (комплекса её отраслей, *отрасли или сектора*)? Каков характер данной проблемы (*федеральная, региональная, отраслевая, межотраслевая, межрегиональная*)? Поддается ли она вообще решению, *с учётом имеющихся ресурсов* и, если да, - то в какой мере? Требуется ли на стадии постановки проблемы её дополнительное изучение, и, если да, - то в каких аспектах? Нетрудно видеть, что с каждым ответом на эти вопросы круг проблем, требующих программно-целевого решения, существенно сужается, а, следовательно, повышается уверенность в том, что без программы не обойтись и создаётся возможность существенного повышения концентрации средств на конкретном программном объекте. Анализ многих целевых программ социально-экономического, *экономико-трудового*, экологического и иных направлений свидетельствует: нечёткость выделения объекта, в конечном счёте, становится одной из главных причин их неудачной разработки и мало результативной реализации. (стр. 125)

Важным моментом в обосновании необходимости выделения ресурсов федерального и региональных бюджетов на целевое программное решение поставленной проблемы, *является, по мнению автора*, прогноз последствий непринятия программы. При этом надлежит учитывать и потери, которые имели место к моменту разработки программы, и вероятность увеличения ущерба в будущем. При этом как бы оценивается тот факт, что рано или поздно грядет необходимость соответствующей компенсации из того же бюджета.

Существенным организационным условием результативности программ следует считать ориентацию всех разработчиков на общую схему обоснования программных мероприятий и заданий. Наш опыт позволяет рекомендовать несколько опорных позиций такой схемы. Во-первых, следует обеспечить максимальное соответствие *каждой задачи* и каждого предлагаемого *программного* мероприятия поставленной цели и только ей; нельзя «засорять» целевую программу всем относящимся к «социально-экономическому развитию», «*социально-трудовой сфере*» или к «региону», и т.п., как это делается в настоящее время. Во-вторых, требуется *обоснованное упорядочение решаемых задач, точное выделение событий*, фиксирующих *начало и окончание выполнения каждой из них*, при этом *результаты её решения* должны максимально соответствовать целям программы.».

Текст фрагмента полностью совпадает с текстом источника заимствования – диссертации Кувекиной О.А., с сохранением пунктуации и стиля (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом. При изменении года, за который указаны данные, сами данные не изменены), стр. 97: «В условиях, когда средств не хватает даже на те программы, расходы на которые запланированы и законодательно утверждены, вместо строгой ревизии и сокращения их списка постоянно принимаются новые программы с финансированием за счет уже сверстанного и поделенного бюджета текущего года. Если к утвержденным к финансированию из бюджета-96 сорока девяти федеральным программам добавить те, которые разрабатывались по прямым поручениям Президента и Правительства РФ, программ получается без малого две сотни, причем для их воплощения в жизнь потребуется минимум 130-150 трлн. руб. ежегодно (в ценах 1996 года). В этой связи трудно *отделаться* от ощущения, что финансово-экономическая сторона дела играет тут подчиненную роль, и на первый план при утверждении перечня программ выходят пресловутые политические мотивы и амбиции *властей* всех уровней. Итак, недостаточное выделение бюджетных средств на выполнение программ стало общим правилом. Тем не менее ни одна из действующих и проектирующихся программ не предусматривает, как было уже замечено, альтернативных вариантов расходования финансовых средств в зависимости от фактически складывающегося их объема. Остается без ответа принципиальный вопрос: как, например, изменятся структура и напор программных мероприятия, их приоритетность и количественные параметры, коль скоро программа будет профинансирована на 90, 80, 50 и менее процентов. Понятно, что в каких-то исключительных ситуациях придется прибегать к простому пропорциональному сокращению всех расходов по программе, но в большинстве случаев потребуется более сложный пересмотр (стр. 98) комплекса программных мероприятий (изменение набора и последовательности их проведения, корректировка содержания и сроков реализации соответствующих задач, и т.п.)



Такого рода самоочевидные вариации и могут, и должны предусматриваться и анализироваться еще на стадии разработки программ. Пока же при каждом сокращении финансирования решения федеральных властей о том, куда направлять урезанные средства, принимаются подчас по все тем же конъюнктурно-политическим критериям, далеким от экономических расчетов. В этой связи становится, например, понятным факт полного исчезновения перечня федеральных целевых программ развития отдельных регионов из установленных законом расходов федерального бюджета *в 1996 году*. [...] (стр. 99)

Сделать целевые программы действенным средством региональной политики, по *нашему* мнению, можно, прежде всего, за счёт изживания размытости целеполагания. Может ли вообще считаться «целевой» программа «социально-экономического развития региона» (ведь названия большинства территориальных программ формулируются именно так), если «регион» - это целая область, край или республика с многомиллионным населением, с огромной территорией и с большим разбросом социально-экономического состояния отдельных частей этой территории? Вот почему правильно сформулировать проблемы развития социально-трудовой сферы (СТС) на федеральном и региональном уровнях - значит создать первичные предпосылки для концентрации сил и средств на решении приоритетных задач в конкретно определённые сроки. Вот почему столь характеристике щей на «программный статус», ответить на следующие вопросы: уникальна ли эта проблема или есть некие её аналоги (какие?) почему она может быть квалифицирована как «чрезвычайная» или «особая» на общем ситуационном фоне развития региона (отрасли, комплекса отраслей, народного хозяйства в целом)? Каков характер данной проблемы (она отраслевая, межотраслевая, региональная, межрегиональная)? поддается ли она вообще решению и, если да, то в какой мере? требуется ли на стадии постановки проблемы её дополнительное изучение, и, если да, - то в каких аспектах? Нетрудно видеть, что с каждым ответом на эти вопросы круг проблем, требующих программно-целевого решения, существенно сужается, а, следовательно, повышается уверенность в том, что без программы не обойтись и создаётся возможность существенного повышения концентрации средств на конкретном программном объекте. Анализ многих целевых программ социально-экономического, экологического (и любого иного не технического) направления свидетельствует: (стр. 100) нечеткость выделения объекта в конечном счете становится одной из главных причин их неудачной разработки и малорезультативной реализации. [...]

Важным моментом в обосновании необходимости выделения ресурсов федерального и региональных бюджетов на целевое программное решение поставленной проблемы, мы считаем прогноз последствий непринятия программы. При этом надлежит учитывать и потери, которые имели место к моменту разработки программы, и вероятность увеличения ущерба в будущем. При этом как бы оценивается тот факт, что рано или поздно грянет необходимость соответствующей компенсации из того же бюджета. Существенным организационным условием результативности программ следует считать ориентацию всех разработчиков на общую схему обоснования программных мероприятий и заданий. Наш опыт позволяет рекомендовать несколько опорных позиций такой схемы. Во-первых, следует обеспечить максимальное соответствие каждого предлагаемого

мероприятия поставленной цели и только ей; нельзя «засорять» целевую программу всем относящимся к «региону», «социально-экономическому развитию», и т. п., как это делается в настоящее время. Во-вторых, требуется жесткое фиксирующее начало каждого задания, при этом завершающее событие должно максимально соответствовать целям программы.».

#### **4. Сравнение текста диссертации Махмудова А.М. с текстом диссертации Алексеевой В.В. на тему: «Регулирование регионального развития с учетом инвестиционной привлекательности»**

**4.1 Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. на стр. 44–45:** «Программно-целевое планирование и управление развитием народного хозяйства - величайшее достижение экономической науки и практики государственного регулирования экономики *в XX веке*. Это мощный инструмент *управления* социально-экономическим развитием, что нашло подтверждение, как в России, так и в других странах мира. Государственное программирование и планирование национальной экономики было теоретически обоснованно и практически реализовано в нашей стране в советское время. В специальной литературе *1920-х - первой половины 1930-х годов* ставились и обсуждались важнейшие и на сегодня вопросы. Каким должно быть перспективное планирование - индикативным или директивным? Как план должен соотноситься с рынком? Какие закономерности и тенденции должны быть положены в основу плана - *общеэкономические, свойственные и капитализму, и социализму, или специфические, «своя, особенная стать»*, присущая лишь новому общественному строю? *В поиске ответов на эти вопросы и* в развитии теории методологии прогнозирования, программирования и планирования в Советском Союзе был пройден исторически короткий, но плодотворный путь. Большой вклад в развитие теории и методологии программирования и планирования в *1920-е* годы внесли Г.М. Кржижановский<sup>40</sup>, Н.Д.Кондратьев<sup>41</sup>, С.Г. Струмилин<sup>42</sup>, В.А. Базаров<sup>43</sup>, В.Г. Громан<sup>44</sup>, Л.Н. Крицман<sup>45</sup>, Л.Н. Кактынь<sup>46</sup>, СИ. Гусев<sup>47</sup> и др.» **полностью соответствует тексту (несовпадающие отдельные слова выделены в тексте жирным курсивом) из диссертации Алексеевой В.В. на стр. 96:** «Программно-целевое управление и планирование развития экономики - величайшее достижение экономической науки и практики государственного регулирования экономики. Это мощный инструмент осуществления прорыва в социально-экономическом развитии, что нашло подтверждение как в России, так и в других странах мира. Государственное программирование и планирование национальной экономики было теоретически обоснованно и практически реализовано в нашей стране в советское время. В специальной литературе *20 века* ставились и обсуждались важнейшие и на сегодня вопросы. Каким должно быть перспективное планирование - индикативным или директивным? Как план должен соотноситься с рынком? Какие закономерности и тенденции должны быть положены в основу плана общеэкономические, или специфические, присущие лишь новому общественному строю? В развитии теории и методологии прогнозирования, программирования и планирования в Советском Союзе был пройден исторически короткий, но плодотворный путь. Большой вклад в развитие теории и методологии программирования и планирования в *20-е* годы *20 века* внесли Г.М. Кржижановский, Н.Д.Кондратьев, С.Г. Струмилин, В.А. Базаров,

В.Г. Громан, Л.Н. Крицман, Л.Н. Кактынь, С.И. Гусеви др.» Ссылки даются на одних и тех же авторов, в том же порядке следования.

**4.2 Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. на стр. 55:** «В этот период в основном сформировалась действовавшая практически до конца 80-х годов и система центральных экономических органов. Крупным недостатком этой реформы было то, что она затронула только сферу производства, не изменив функционирование сферы обращения, финансов, торговли. Главный упор был сделан на промышленность, а строительство, транспорт, сельское хозяйство практически оставалось за рамками преобразований. Эта реформа была нацелена на усиление экономического стимулирования и мало касалась улучшения плановой деятельности, организационных структур управления.» **за исключением двух замененных слов (обозначены жирным курсивом в тексте) полностью воспроизводит текст из диссертации Алексеевой В.В. на стр. 103:** «В этот период в основном сформировалась действовавшая практически до конца 80-х годов и система центральных экономических органов. Крупным недостатком этой реформы было то, что она затронула только сферу производства, не изменив функционирование сферы обращения, финансов, торговли. Главный упор был сделан на промышленность, а строительство, транспорт, сельское хозяйство практически остались за рамками преобразований. Эта реформа была нацелена на усиление экономического стимулирования и мало касалась улучшения плановой деятельности, организационных структур управления.»

**4.3 Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. на стр. 57:** «В 70-80-е годы получила распространение практика разработки перспектив развития народного хозяйства страны на 10-15 лет одновременно с подготовкой Основных направлений на ближайшую пятилетку. Эти перспективные разработки включались в Основные направления экономического и социального развития страны, но не приобретали в дальнейшем адресного *и детального* характера. Таким образом, хотя практически всегда имелись программы перспективного развития, *далеко не всегда они получали необходимую системную проработку в рабочих документах* для всех уровней хозяйственной системы. Основными формами планов были пятилетний, и, прежде всего, годовые планы, построенные исходя из принципов максимальной централизации в принятии хозяйственных решений. Поэтому стоит подчеркнуть, что современная экономическая наука и практика, используя большой положительный отечественный опыт, не может не учитывать *и* его отрицательные уроки.» **полностью совпадает с тестом из диссертации Алексеевой В.В. на стр. 103:** «В 70-80-е годы 20 века получила распространение практика разработки перспектив развития народного хозяйства страны на 10-15 лет одновременно с подготовкой Основных направлений на ближайшую пятилетку. Эти перспективные разработки включались в Основные направления экономического и социального развития страны, но не приобретали в дальнейшем адресного характера. Таким образом, *с одной стороны страна* практически всегда *имела* программы перспективного развития, *а с другой, они не приобретали силы рабочего документа* для всех уровней хозяйственной системы. Основными формами планов были пятилетний, и, прежде всего, годовые планы, построенные исходя из принципов максимальной централизации в принятии хозяйственных решений. Следует подчеркнуть, что современная экономическая наука и практика, используя

колоссальный положительный отечественный опыт прошлого, не могут также не учитывать его отрицательные уроки». При этом имело место **перефразирование текста с перестановкой слов, что не изменило сути прямого плагиата данного фрагмента (отмечено в тексте жирным курсивом).**

## **5. Сравнение текста диссертации Махмудова А.М. с текстом диссертации Хусайновой Л.А. на тему: «Развитие форм и методов финансирования отраслей социальной сферы»**

**5.1. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. стр. 100:** «За время реализации проекта оказана государственная поддержка 57 вузам, 9 тыс. школ, 246 учреждениям НПО и СПО, внедряющим инновационные образовательные программы. Созданы два федеральных университета и две бизнес-школы, свыше 52 тыс. общеобразовательных учреждений обеспечены доступом к сети Интернет (*с оплатой трафика в течение двух лет с момента подключения*) и оснащены лицензионным программным обеспечением. Получают ежемесячные поощрения за **(стр. 101)** классное руководство не менее 800 тыс. педагогов. Получили поощрения 30 тыс. лучших учителей и более 16 тыс. представителей талантливой молодежи. В общеобразовательные учреждения — ресурсные и методические центры поставлено 54,8 тыс. комплектов учебного и учебно-наглядного оборудования (из них 24,8 тыс. комплектов за счет средств федерального бюджета), 9,8 тыс. автобусов для общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности (из них 4,8 тыс. автобусов за счёт средств федерального бюджета). В 31 регионе реализуются комплексные программы модернизации образования, за время реализации которых в общеобразовательных учреждениях введено нормативное подушевое финансирование, осуществлен переход на новые системы оплаты труда, финансово-хозяйственную самостоятельность, созданы механизмы государственно-общественного управления образовательными учреждениями. В 14 регионах реализуются *соответствующие региональные проекты и программы*, направленные на *совершенствование системы школьного питания*.

В результате улучшились условия обучения более чем в 15 тысячах школ (около 6 млн. учащихся), выросла доля учителей (около 45%), хорошо владеющих навыками работы с компьютерными программами, увеличилась на 10% доля студентов, участвующих в научной работе; в 2 раза возросли объёмы выполнения вузами НИОКР за счёт внебюджетных средств, активизировалась деятельность субъектов Российской Федерации и местных органов власти по развитию образования, отработаны эффективные организационно-финансовые и проектные механизмы управления, разработана современная модель образования. Это создало базу для дальнейшей реализации проекта 2009-2012 годах, целью которого является формирование в системе образования устойчивых механизмов интенсивного социального развития, становления и развития экономики знаний, обновления кадрового потенциала. **(стр. 102)**

На реализацию проекта в 2009-2012 годах в федеральном бюджете *на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов* предусмотрено 73,8 млрд. рублей (в том числе в 2009 году - 31,8 млрд. рублей, в 2010 году — 21,0 млрд. рублей, в 2011 году — 21,0 млрд. рублей).». Текст фрагмента полностью совпадает с текстом источника заимствования – диссертации Хусайновой Л.А., с сохранением

пунктуации и стиля (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 107: «За время реализации проекта оказана государственная поддержка 57 вузам, 9 тыс. школ, 246 учреждениям НПО и СПО, внедряющим инновационные образовательные программы. Созданы два федеральных университета и две бизнес-школы, свыше 52 тыс. общеобразовательных учреждений обеспечены доступом к сети Интернет и оснащены лицензионным программным обеспечением. Получают ежемесячные поощрения за классное руководство не менее 800 тыс. педагогов. Получили поощрения 30 тыс. лучших учителей и более 16 тыс. представителей талантливой молодежи. В общеобразовательные учреждения — ресурсные и методические центры поставлено 54,8 тыс. комплектов учебного и учебно-наглядного оборудования (из них 24,8 тыс. комплектов за счет средств федерального бюджета), 9,8 тыс. автобусов для общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности (из них 4,8 тыс. автобусов за счёт средств федерального бюджета) [171]. В 31 регионе реализуются комплексные программы модернизации образования, за время реализации которых в общеобразовательных учреждениях введено нормативное подушевое финансирование, осуществлен переход на новые системы оплаты труда, финансово-хозяйственную самостоятельность, созданы механизмы государственно-общественного управления образовательными учреждениями. В 14 регионах реализуются проекты, направленные на (стр. 108) совершенствование системы школьного питания. В результате улучшились условия обучения более чем в 15 тысячах школ (около 6 млн. учащихся), выросла доля учителей (около 45%), хорошо владеющих навыками работы с компьютерными программами, увеличилась на 10% доля студентов, участвующих в научной работе; в 2 раза возросли объёмы выполнения вузами НИОКР за счёт внебюджетных средств, активизировалась деятельность субъектов Российской Федерации и местных органов власти по развитию образования, отработаны эффективные организационно-финансовые и проектные механизмы управления, разработана современная модель образования [171]. Это создало базу для дальнейшей реализации проекта 2009-2012 годах, целью которого является формирование в системе образования устойчивых механизмов интенсивного социального развития, становления и развития экономики знаний, обновления кадрового потенциала.

На реализацию проекта в 2009-2012 годах в федеральном бюджете предусмотрено 73,8 млрд. рублей (в том числе в 2009 году - 31,8 млрд. рублей, в 2010 году — 21,0 млрд. рублей, в 2011 году — 21,0 млрд. рублей) [173].».

**5.2. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. стр. 105:** «Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жильё — гражданам России» реализуется с 2006 года. На реализацию проекта в 2006 году израсходовано 35,4 млрд. рублей и предоставлены государственные гарантии в объеме 26,5 млрд. рублей, в 2007 году — 62,5 млрд. рублей и 33,5 млрд. рублей соответственно. В 2008 году *направлены* средства федерального бюджета в объёме 93,8 млрд. рублей и *предоставлены* государственные гарантии Российской Федерации в объёме 28,0 млрд. рублей. За время реализации проекта повысилась доступность приобретения стандартного жилья за счёт собственных и заемных средств граждан. Доля семей, имеющих эту возможность, возросла до 18%. В 10 раз увеличились объёмы ежегодно выдаваемых ипотечных кредитов гражданам, которые составили около

550 млрд. рублей, а 445 тыс. семей оформили ипотечные кредиты. В 10 раз увеличились объёмы ежегодно выдаваемых ипотечных кредитов гражданам, которые составили около 550 млрд. рублей, а 445 тыс. семей оформили ипотечные кредиты. В период с 2006 по 2008 год средневзвешенная процентная ставка по кредитам устойчиво снижалась и достигла 12,5% и 10,8% в рублях и иностранной валюте соответственно. Годовой объём ввода жилья увеличился более чем на 40% и составил свыше 60 млн. кв. метров в год.» **Текст фрагмента полностью совпадает с текстом источника заимствования – диссертации Хусайновой Л.А., с сохранением пунктуации и стиля (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 109:** «Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жильё 110X — гражданам России» реализуется с 2006 года. На реализацию проекта в 2006 году израсходовано 35,4 млрд. рублей и предоставлены государственные гарантии в объёме 26,5 млрд. рублей, в 2007 году — 62,5 млрд. рублей и 33,5 млрд. рублей соответственно. В 2008 году *запланировано направить* средства федерального бюджета в объёме 93,8 млрд. рублей и *предоставить* государственные гарантии Российской Федерации в объёме 28,0 млрд. рублей [176]. За время реализации проекта повысилась доступность приобретения стандартного жилья за счёт собственных и заемных средств граждан. Доля семей, имеющих эту возможность, возросла до 18%. В 10 раз увеличились объёмы ежегодно выдаваемых ипотечных кредитов гражданам, которые составили около 550 млрд. рублей, а 445 тыс. семей оформили ипотечные кредиты. В 10 раз увеличились объёмы ежегодно выдаваемых ипотечных кредитов гражданам, которые составили около 550 млрд. рублей, а 445 тыс. семей оформили ипотечные кредиты. В период с 2006 по 2008 год средневзвешенная процентная ставка по кредитам устойчиво снижалась и достигла 12,5% и 10,8% в рублях и иностранной валюте соответственно. Годовой объём ввода жилья увеличился более чем на 40% и составил свыше 60 млн. кв. метров в год.»

**5.3. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. стр. 108:** «Обеспечено жильём 82 тыс. молодых семей, 30 тыс. молодых семей получили государственные жилищные сертификаты с помощью государственной поддержки. Созданы и начали функционировать государственные институты развития - Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и повышена эффективность Агентства по ипотечному жилищному кредитованию. Основной задачей этих институтов является создание условий для обеспечения доступности жилья и комфортного проживания гражданам России. Мировой финансовый кризис, который затронул и Россию, оказал существенное влияние на строительную отрасль. С целью её поддержки принято решение о направлении в 2008 году средств федерального бюджета в объёме до 32,6 млрд. рублей на приобретение уже построенного жилья для граждан, уволенных и подлежащих увольнению с военной службы. Средства Фонда содействия реформированию ЖКХ в объёме 50,0 млрд. рублей будут направлены в субъекты Российской Федерации на цели приобретения последними жилья для переселения граждан из аварийного жилого фонда. *Отметим, что* достигнутые результаты государственной жилищной политики и сложившаяся ситуация обуславливают необходимость определения новых стратегических целей и приоритетных направлений государственной жилищной политики, направленных на

преодоление диспропорций на рынке жилья и жилищного строительства и создание условий для удовлетворения потребностей и спроса на жильё граждан, включая граждан нуждающихся в государственной поддержке. **В связи с этим** это создало базу для дальнейшей реализации проекта в 2009-2012 годах, стратегической целью которого является формирование рынка доступного жилья и обеспечение комфортных условий проживания граждан России.» **Текст фрагмента полностью совпадает с текстом источника заимствования – диссертации Хусайновой Л.А., с сохранением пунктуации и стиля (за исключением незначительного количества слов, не изменяющих смысла текста – выделены курсивом), стр. 110:** «Обеспечено жильём 82 тыс. молодых семей, 30 тыс. молодых семей получили государственные жилищные сертификаты с помощью государственной поддержки. Созданы и начали функционировать государственные институты развития - Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и повышена эффективность Агентства по ипотечному жилищному кредитованию. Основной задачей этих институтов является создание условий для обеспечения доступности жилья и комфортного проживания гражданам России [165]. Мировой финансовый кризис, который затронул и Россию, оказал существенное влияние на строительную отрасль. С целью её поддержки принято решение о направлении в 2008 году средств федерального бюджета в объёме до 32,6 млрд. рублей на приобретение уже построенного жилья для граждан, уволенных и подлежащих увольнению с военной службы. **(стр. 111)** Средства Фонда содействия реформированию ЖКХ в объёме 50,0 млрд. рублей будут направлены в субъекты Российской Федерации на цели приобретения последними жилья для переселения граждан из аварийного жилого фонда. Достигнутые результаты государственной жилищной политики и сложившаяся ситуация обуславливают необходимость определения новых стратегических целей и приоритетных направлений государственной жилищной политики, направленных на преодоление диспропорций на рынке жилья и жилищного строительства и создание условий для удовлетворения потребностей и спроса на жильё граждан, включая граждан нуждающихся в государственной поддержке. Это создало базу для дальнейшей реализации проекта в 2009-2012 годах, стратегической целью которого является формирование рынка доступного жилья и обеспечение комфортных условий проживания граждан России.»

**5.4. Фрагмент текста диссертации Махмудова А.М. стр. 132:** «Дальнейшая реализация проекта предусматривает как продолжение мероприятий по вознаграждению за классное руководство; поощрению лучших учителей, поддержке талантливой молодежи, предоставлению общеобразовательным учреждениям доступа к образовательным ресурсам **(стр. 133)** «через Интернет, внедрению комплексных проектов модернизации образования в субъектах Российской Федерации, совершенствованию организации школьного питания, организации обучения на подготовительных отделениях вузов лиц, отслуживших не менее трех лет по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, созданию сети образовательных учреждений, обеспечивающих подготовку высококвалифицированных рабочих и специалистов среднего звена, развитию сети федеральных университетов и бизнес-школ мирового уровня, так и осуществление пяти новых мероприятий, направленных на развитие муниципальных программ

образования детей дошкольного возраста, современной образовательной среды в школах (в развитие мероприятий национального проекта по поддержке общеобразовательных учреждений), дистанционного образования детей-инвалидов, сети национальных исследовательских университетов (в развитие поддержки учреждений высшего профессионального образования, реализующих инновационные программы), инновационных программ в системе непрерывного профессионального образования.». **Текст фрагмента полностью совпадает с текстом источника заимствования – диссертации Хусайновой Л.А., с сохранением пунктуации и стиля, стр. 108:** Дальнейшая реализация проекта предусматривает как продолжение мероприятий по вознаграждению за классное руководство, поощрению лучших учителей, поддержке талантливой молодежи, предоставлению общеобразовательным учреждениям доступа к образовательным ресурсам через Интернет, внедрению комплексных проектов модернизации образования в субъектах Российской Федерации, совершенствованию организации школьного питания, организации обучения на подготовительных отделениях вузов лиц, отслуживших не менее трех лет по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, созданию сети образовательных учреждений, обеспечивающих подготовку высококвалифицированных рабочих и специалистов среднего звена, развитию сети федеральных университетов и бизнес-школ мирового уровня, так и осуществление пяти новых мероприятий, **(стр. 109)** направленных на развитие муниципальных программ образования детей дошкольного возраста, современной образовательной среды в школах (в развитие мероприятий национального проекта по поддержке общеобразовательных учреждений), дистанционного образования детей-инвалидов, сети национальных исследовательских университетов (в развитие поддержки учреждений высшего профессионального образования, реализующих инновационные программы), инновационных программ в системе непрерывного профессионального образования.».

Председатель  
диссертационного совета

Антонюк Валентина Сергеевна

Ученый секретарь  
диссертационного совета

Резепин Александр Владимирович

10.09.2021 г.

