

# ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

## THE TARGET PROGRAM PLANNING AS A METHOD OF PROVIDING STATE ECONOMIC POLICY

*R. Chernyaga*

### Annotation

The article is dedicated to analysis of the target program planning method which is considered to be one of the most perspective and effective in providing state economic policy both in a separate region and in the whole country. The article contains historical excursus concerning the target program planning method and its development both in Russia and foreign countries, the major methodological principles and stages of conducting the target program planning.

**Keywords:** target program, planning, strategic goal, effectiveness.

*Черняга Роман Юрьевич*

*Аспирант каф. внешнеэкономической деятельности и торгового дела Санкт-Петербургского государственного торгово-экономического университета*

### Аннотация

Статья посвящена анализу программно-целевого метода планирования как одного из наиболее перспективных и действенных инструментов реализации государственной экономической политики, как на уровне отдельного региона, так и в рамках страны. В статье приведен исторический экскурс по вопросу возникновения программно-целевого метода планирования в России и за рубежом, рассмотрены основные методологические принципы и этапы проведения программно-целевого планирования.

### Ключевые слова:

Целевая программа, планирование, стратегическая цель, эффективность.

Практика применения программно-целевого метода планирования в России уходит своими корнями в 20-е годы XX века. Программно-целевое планирование стало широко применяться в качестве альтернативы затратным методам планирования как средство концентрации ресурсов на наиболее приоритетных направлениях социально-экономического развития.

Первый положительный опыт применения программно-целевого планирования относится к 1920 году, когда посредством данного метода была разработана комплексная государственная программа электрификации страны, получившая название план ГОЭЛРО. Данный план содержал в себе основные черты, присущие целевой программе в современном понимании данного термина, а именно целенаправленность и соподчиненность целей низшего уровня генеральной цели по электрификации страны. Грандиозный успех в достижении поставленных целей и задач в рамках плана ГОЭЛРО обусловил дальнейшее развитие программно-целевого метода планирования в отечественной экономической науке. В 1923–1924 гг. в СССР было принято сразу девятнадцать отраслевых программ развития экономики, на долгие годы определившие приоритетные цели промышленного развития страны. В 30-х годах в результате реализации

данных целевых программ были созданы угольно-металлургическая база Кузбасс–Урал, Туркестано–Сибирская магистраль и т.д. [5].

Расцвет программно-целевого планирования в отечественной хозяйственной практике приходится на 60–80 гг. XX века, когда данный метод получил практически повсеместное распространение как эффективный инструмент социально-экономического планирования в масштабах целой страны. Именно в этот период под эгидой Госплана, Госстроя и Академии Наук СССР был разработан проект, получивший название "Комплексная программа научно-технического прогресса СССР и его социально-экономических последствий" (1979 г.). Основной задачей Комплексной программы являлось выявление текущих тенденций социально-экономического развития и потребностей в масштабах страны, оценка существующих возможностей науки, техники и экономики в решении возникающих проблем, согласование действий всех участников программы в достижении намеченных на перспективу стратегических целей развития отраслей народного хозяйства и страны в целом, оценка необходимых для этого ресурсов и средств.

Несмотря на тот факт, что программно-целевое пла-

нирование в той или иной форме применялось в СССР достаточно давно, впервые о необходимости разработки целевых программ как инструмента планирования на государственном уровне было объявлено на XXV съезде КПСС в 1976 г., а в 1979 г. было принято соответствующее постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12.07.1979 № 695 "Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы". В частности утверждалась необходимость разработки в качестве важнейшей составной части государственных перспективных планов экономического и социального развития целевых комплексных научно-технических, экономических и социальных программ, а также программ развития отдельных регионов и территориально-производственных комплексов, обеспечивая увязку этих программ с материальными и финансовыми ресурсами [1].

Успешный опыт программно-целевого планирования в СССР позволяет эффективно применять данный инструмент и по сей день в современных российских условиях.

В западных странах наибольшего успеха в развитии программно-целевого метода планирования достигли Соединенные Штаты Америки.

Программно-целевое планирование традиционно реализовывалось в США на двух уровнях:

- 1) государственный уровень в части бюджетного управления;
- 2) внутрифирменный уровень.

В СССР внутрифирменный уровень планирования не был задействован настолько широко как в США, что объясняется директивным характером экономики, когда все существенные решения принимались на общегосударственном уровне, в т.ч. и в области планирования. Подобная система несколько снижала эффективность данного инструмента, что позволило США к 60-м гг. XX века выйти на лидирующие позиции в мире по качеству и степени совершенства планирования.

Исторически первым опытом применения данного инструмента в Соединенных Штатах является разработанный в 1928 г. первый пятилетний план, позволивший США стать лидером в авиастроении, в т.ч. в сфере гражданской авиации. Однако в дальнейшем власти США отказались от практики применения "пятилеток".

Также к этому периоду относится разработка региональной целевой программы по электрификации территории в долине реки Теннесси. "Программа развития до-

лины Теннесси" охватывала территорию семи штатов и помимо проектов в области электроэнергетики включала в себя целый ряд программ по строительству каскада электростанций, созданию искусственных водоемов, мелиорации земель и т.д.

В 50-е годы XX века решением Конгресса США была принята общегосударственная программа развития района Аппалачских гор, представлявшая собой совокупность из нескольких отраслевых программ нацеленных на создание единого территориально-производственного комплекса.

Пик программно-целевого планирования в США приходится на 60-70 гг. XX века, когда были разработаны целевые программы социально-экономического развития в области освоения космоса (программа "Аполлон"), металлургии, энергетики и продовольствия.

В Соединенных Штатах Америки программно-целевой метод планирования стал активно применяться при разработке государственной бюджетной политики, сформировав концепцию, получившую название "бюджетирование ориентированное на результат" (сокр. БОР). Новаторами в данной области выступил в начале 60-х гг. XX века Департамент обороны США значительно повысивший эффективность собственной деятельности путем применения программно-целевого подхода в качестве средства управления бюджетными расходами, после чего действующий на тот момент Президент США Линдон Джонсон провозгласил внедрение данного инструмента во всех сферах государственного управления [6].

В настоящий момент времени программно-целевой метод планирования применяется практически во всех странах с развитой экономикой, в том числе и как эффективный инструмент бюджетного регулирования.

Программно-целевой метод планирования представляет собой вид планирования, в основе которого лежит ориентация деятельности на достижение строго установленных стратегических целей [2].

В основе программно-целевого планирования лежат две взаимосвязанные категории, а именно "программа" и "цель".

Программа – совокупность намеченных, подлежащих последовательному выполнению действий, операций, процедур, связанных общностью решаемой проблемы, задачи, а также информации об этих действиях [2].

В свою очередь цель представляет собой намеченный и ожидаемый результат направленных действий [3].

Синтез программы и целей позволяет выделить круг

действий, имеющих определенную направленность, в совокупность целеориентированных мероприятий, в которых цель деятельности служит непосредственным ориентиром, базой для разработки мероприятий по ее достижению.

При программно-целевом методе планирования во главу угла ставится достижение определенных стратегических целей и задач. Иными словами акцент, в отличие от традиционных методов планирования, строящихся по принципу "снизу вверх", т.е. от имеющихся ресурсов к целям, переносится с потребности в средствах, необходимых для достижения задач, на то, какие результаты ожидаются и какие ресурсы для этого необходимы. Вместе с тем подобная однонаправленность программы от целей к средствам мнима. Цель программы первична в том смысле, что она задает вектор действий по решению имеющейся проблемы. Достижение же цели возможно только при наличии определенного ресурсного потенциала, который соотносится с поставленными целями и задачами на этапе технико-экономического обоснования целевой программы. В случае невозможности достижения при имеющихся ресурсах установленных целей и задач последние либо корректируются с учетом имеющихся средств, либо происходит отказ от разработки целевой программы.

Программно-целевой метод планирования реализуется по следующей логической схеме, представленной на рис. 1, формирующей методологический принцип, согласно которому программные цели необходимо воплощать в систему мероприятий, обеспеченных необходимыми для

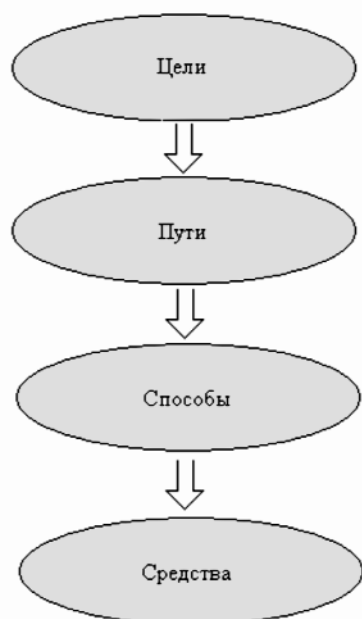


Рис. 1 Схема программно-целевого планирования

этого ресурсами и средствами:

Программно-целевой метод планирования подразумевает изначальную формулировку, постановку целей, на достижение которых будет ориентирована целевая программа. Соответственно на первом этапе осуществления программно-целевого планирования определяется комплекс приоритетных целей и задач, которые должны быть достигнуты в процессе непосредственной реализации целевой программы. Этому этапу предшествует выявление основополагающих проблем, имеющих приоритетное значение для экономического субъекта.

На втором этапе программно-целевого планирования определяются пути достижения поставленных целей. На этом этапе конкретизируются генеральные цели будущей целевой программы посредством ее детализации на подцели, составляется дерево целей, оцениваются риски, связанные с реализацией проекта, прогнозируется будущее состояние системы в результате выполнения программы.

На последующих этапах программно-целевого планирования разрабатываются детализованные способы достижения намеченных целей, а также оцениваются ресурсы (средства), необходимые для реализации целевой программы, определяется состав участников, которым делегируются определенные задания из иерархии подцелей в соответствии с принципом приоритетности. По каждому из заданий разрабатывается последовательность этапов их выполнения, а также производится увязка по срокам и ресурсам.

Программно-целевое планирование в конечном итоге нацелено на изменение целевой системы.

Целевая система представляет собой сложную динамическую систему, охватывающую процесс создания, обмена, распределения и потребления материальных благ.

В процессе реализации программно-целевого планирования осуществляется коренная перестройка экономической системы в соответствии с существующими потребностями, которые не могут быть достигнуты при использовании частных методов планирования.

Применение программно-целевого планирования исходит из необходимости придания высокого уровня конкретности, точности и количественной определенности при постановке целей. Последнее требование количественной определенности не является аксиомой, соответственно в ряде случаев допускается в качестве цели задавать некоторое направление деятельности, в конечном итоге формирующее целевой ориентир программы.

Программно-целевое планирование позволяет кон-

центрировать значительные объемы финансовых и материальных ресурсов на самых приоритетных направлениях социально-экономического развития, в том числе за счет частичного отказа от финансирования второстепенных проектов. При этом, как правило, сроки реализации программы находятся в прямой зависимости от объема средств, в нее инвестированных.

Вне зависимости от способов и инструментов, используемых в процессе программно-целевого планирования, разработанная по ее итогам методология решения социально-экономической проблемы должна обеспечивать тесную интеграцию направленных действий по достижению поставленных целей. Подобная интеграция требует не только формирования комплекса мероприятий, но и их увязку по исполнителям, срокам и ресурсам. Многолетняя практика успешного применения программно-целевого планирования показала, что наиболее эффективным и универсальным средством выражения полученных по итогам планирования результатов является целевая (комплексная) программа.

Целевая (комплексная) программа представляет собой совокупность взаимосвязанных по срокам, исполнителям и ресурсам мероприятий (действий) производственно-технологического, научно-технического, социального, организационного характера, направленных на достижение поставленных целей в рамках решения определенных проблем, обладающих высоким уровнем значимости [3].

Целевая программа представляет собой документ определенного содержания, в котором отражаются цели программно-целевого планирования и комплекс научно-исследовательских, экономических, организационных и прочих заданий, сбалансированных по срокам, исполнителям и ресурсам.

Одним из важнейших условий успешности целевой программы как инструмента планирования является эффективное управление разработкой и реализацией программы. Решение организационных вопросов, возникающих в процессе создания и реализации целевой программы, включает формирование структуры подразделений, наделенных функцией управления, и установление последовательности процедур ее разработки и реализации. При этом следует выделить два аспекта – структурный и процедурный. Первый связан с установлением структуры и состава исполнителей, определением функций, прав и ответственности заказчика, головного разработчика, соисполнителей, принципов взаимоотношения между ними, функциональных обязанностей по контролю за формированием и реализацией программы. Процедурный аспект определяет порядок и сроки выполнения работ по разработке и реализации программы, правила

сдачи и приемки результатов.

Целевая программа не является статичной. Это означает, что на практике должна существовать рефлексия между состоянием внешней среды, сложившейся рыночной конъюнктурой, условиями, в которых будет реализовываться программа, и ее содержанием. Другими словами в случае значительных структурных изменений рынка целевая программа должна быть адаптирована под его текущее состояние.

Для программно-целевого метода планирования очень важным моментом является мониторинг результативности (оценка эффективности) целевой программы. Данная оценка базируется на системе нормативных показателей, с которыми сравниваются реальные данные, полученные по итогам исполнения целевой программы. Подобные показатели, как правило, устанавливаются на первом этапе программно-целевого планирования.

Показатели, характеризующие эффективность целевой программы, могут быть сгруппированы следующим образом [4]:

1. Показатели экономической эффективности. Экономическая эффективность целевой программы характеризуется рядом целевых индикаторов, отражающих соотношение затрат и достигнутых результатов.

2. Показатели бюджетной эффективности. Бюджетная эффективность целевой программы характеризует последствия ее реализации для бюджета того уровня, из которого осуществлялось финансирование проекта.

3. Показатели социальной эффективности. Социальная эффективность целевой программы выражается в росте таких показателей, как уровень занятости, уровень оплаты труда и т.д.

Помимо вышеприведенных показателей эффективности об успешности и результативности целевой программы можно судить по ряду субъективных показателей, которые достаточно сложно поддаются оценке, а именно длительность эффекта от реализации целевой программы, нацеленность на решение актуальных проблем социально-экономического развития и т.д.

Программно-целевой метод планирования обладает рядом существенных достоинств.

Программно-целевой метод планирования способствует экономии ресурсов за счет сокращения или отказа от некоторых видов второстепенных и избыточных расходов и последующего перераспределения имею-

щихся ресурсов на достижение общественно значимых задач.

Программно-целевой метод планирования обеспечивает прозрачность бюджетного процесса. При разработке целевой программы устанавливается перечень целей и задач, а также оцениваются необходимые для их достижения ресурсы и средства. Тем самым повышается качество контроля над характером расходования средств, т.к. четко определяются объемы и направления денежных потоков.

Программно-целевой метод планирования посредством установления целевых нормативов позволяет оценить деятельность участников процесса реализации программы по достижению поставленных целей и выполнению частных заданий в рамках генеральной линии целевой программы, а также провести анализ причин неэффективного использования бюджетных средств.

Программно-целевой метод планирования упорядочивает процесс достижения генеральной цели программы путем делегирования ее участникам определенных заданий и полномочий, а также посредством наделяния их определенными ресурсами. Тем самым достигается повышение ответственности лиц, занятых в разработке и реализации целевой программы.

Наряду с приведенными выше достоинствами программно-целевой метод планирования имеет и определенные недостатки.

Программно-целевой метод планирования отличается недостаточной оперативностью. Разработка и тем более реализация целевой программы является достаточно трудоемким процессом, который может быть растянут во времени на достаточно продолжительный период. Соответственно, от момента возникновения проблемы до ее логического разрешения может пройти достаточно большой отрезок времени, в течение которого может быть нанесен достаточно существенный урон общественному благосостоянию.

Программно-целевой метод планирования сопряжен с высоким уровнем субъективности при принятии управленческих решений. В частности правильность выбора приоритетной цели целевой программы крайне сложно поддается оценке и практически всегда остается на усмотрение уполномоченного на ее разработку лица или группы лиц, в связи с чем достаточно распространенным является ситуация, при которой расходование средств и выбранное для этого направление не отвечает реальным общественным потребностям.

Как показывает практика, несмотря на ряд существенных недостатков, программно-целевой метод планирования является достаточно эффективным методом решения многих социально-экономических задач. Даже в тех случаях, когда не удавалось в полной мере реализовать целевую программу, она все-таки задавала желаемый вектор социально-экономического развития, тем самым создавая базис для последующих действий по решению возникающих проблем.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12.07.1979 №695 "Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы".
2. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление: Учебное пособие. – Москва: ИНФРА – 2002.
3. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь – Москва: ИНФРА – 1999.
4. Минченко О.С. Подходы к оценке целевых программ в российской практике // Вопросы управления. – 2012. – №4
5. Петров М.Н., Голдаков Р.Н. Целевые комплексные программы в СССР и в РФ // Экономические отношения. – 2011. – №1.
6. Теплицкая А. А. Обзор и анализ зарубежного опыта планирования // Молодой ученый. – 2013. – №1.
7. Система государственного и муниципального управления: учебник для бакалавров / Ю.Н. Шедько, Ю.Б. Миндлин и др. / Под ред. Ю.Н. Шедько. – М.: ЮРАЙТ, 2013. – 570 с.

© Р.Ю. Черняга, ( rchernyaga@yahoo.com ), Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики»,

