

УДК 332.145 (09)

*Полонская Н.А.*

## ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Программно-целевой метод в планировании и управлении социально-экономическими процессами и объектами за последние 50 лет получил широкое распространение в мире. Программно-целевая методология активно проникает во все новые области деятельности людей, производственных и социальных организаций, органов управления экономикой регионов и стран, находит свое отражение в мировых экономико-социальных процессах.

Разработка и реализация целевых комплексных программ стала действенным способом решения острых проблем, требующих сосредоточения ресурсов, концентрации усилий, целевой ориентации используемых средств, согласованности действий.

Исследования программно-целевого планирования российских и украинских ученых: Абалкина Л.И., Райзберга Б.А., Лобко А.Г., Бандмана М.К., Лейбкинда А.Р., Мильнера Б.З., Поспелова Г.С., Адамеску А. и ряда других позволили создать научно-методическое обеспечение этому подходу. Практический опыт разработки целевых комплексных программ в советской экономике, а также иностранный опыт программно-целевого планирования и управления позволил создать целый комплекс организационно-экономических и правовых механизмов. Накопленный положительный и отрицательный опыт программных разработок позволит усовершенствовать научно-методологическую базу программирования в условиях становления и развития рыночных отношений в Украине.

*Целью* статьи является изучение исторического опыта программно-целевого планирования и обоснования перспектив развития этого методического подхода в условиях постсоветской Украины.

*Результаты исследования.* Истоки программно-целевого управления уходят в глубь предыдущих десятилетий и даже столетий. Будучи одним из наиболее ярких проявлений системного подхода в управлении, программно-целевое управление в неявной форме было присуще всем процессам управления, построенным на системной основе.

Как следует из теоретических исследований и подтверждено многолетним отечественным и зарубежным опытом, наиболее удачной формой реализации программно-целевого подхода в управлении объектами и процессами социально-экономической природы, самым универсальным инструментом программно-целевого управления экономикой служат целевые программы.

Понятие «*целевая программа*» представляет основную, исходную категорию программно-целевого планирования и управления, поэтому его трактовке уделяется много внимания в научной, учебной литературе по вопросам программно-целевого управления и в официальных нормативно-правовых документах, регулирующих процессы разработки и реализации целевых программ.

В подавляющем большинстве работ по теории и методологии программного планирования авторы предлагают разные определения этого понятия, хотя различия предлагаемых формулировок за редким исключением не носят принципиального характера. Отдельные ученые специально концентрируют внимание на термине «целевая программа» и анализе того смысла, который вкладывают в этот термин разные исследователи программно-целевого управления. Характерно, что объектом анализа при этом служит не одно и то же по названию понятие, а целый спектр названий, включая такие, как «программа», «целевая программа», «целевая комплексная программа», «государственная программа», «региональная программа», «социально-экономическая программа», «президентская программа». Эти понятия не вполне идентичны, но их объединяет общее ключевое базисное понятие «целевая программа».

В самом общем виде **целевая программа** представляет собой совокупность намеченных к планомерному проведению, согласованных по содержанию, скоординированных в пространстве и во времени, обеспеченных ресурсами разнохарактерных мероприятий (действий), направленных на решение насущной проблемы.

Официальное, документальное рождение программ как инструмента планирования, управления относится к началу XX века. В 1920 – 1930<sup>х</sup> гг. программно-целевое управление начинает проявляться как одно из направлений в управлении социально-экономическими объектами и процессами, а также способ решения острых крупномасштабных экономических проблем. Параллельно возникают и оформляются две ветви программно-целевого управления: советское программно-целевое планирование и государственное программирование в странах с капиталистической системой хозяйствования.

В России, а затем в бывшем СССР планирование на макроуровне возникло в 20<sup>е</sup> годы. С целью организации планового руководства хозяйством страны в 1917г. был создан Высший Совет Народного хозяйства (ВСНХ), превратившийся в последующем в руководящий центр управления и планирования промышленности. В 1918г. были организованы областные, губернские и уездные советы народного хозяйства, на которые возлагалось управление всей экономической жизнью данных административных районов. Основной начальной вехой программного планирования принято считать план ГОЭЛРО (Государственная комиссия по электрификации России), разработку которого относят к концу 1920г. На основе этой комиссии в 1921г. был создан главный плановый орган страны – Государственная плановая комиссия (Госплан). Председателем Госплана был назначен Г. И. Кржижановский, талантливый ученый и инженер-практик.

План ГОЭЛРО правомерно считается первой в истории долгосрочной комплексной программой, всецело ориентированной на подъем народного хозяйства и повышение эффективности производства. Этому плану присущи основные признаки программно-целевого подхода: целенаправленность, соподчиненность целей, главная из которых состояла в создании и укреплении промышленных предприятий государственного сектора, преобразование деревни на новой технологической базе, преодоление отсталости окраинных районов страны.

Цели плана были увязаны со средствами их достижения, главным из которых была электрификация промышленности и сельскохозяйственного производства.

Крупной вехой в практическом освоении методов и организационных форм программно-целевого планирования явился выпуск Госпланом СССР в 1980г. *методических положений по разработке комплексных народнохозяйственных программ*, в которых в концентрированном виде были изложены принципы программного планирования, классификация программ, порядок их разработки, возможные подходы к увязке программ и планов, методы оценки эффективности программ. В этом научно-практическом документе нашли отражение полученные к этому времени научно-теоретические результаты и выводы из накопленного опыта.

Практическую конкретизацию получили результаты теоретических исследований по программному планированию и во многих отдельных методиках и методических рекомендациях по разработке отдельных видов союзных и республиканских программ. Эти методические материалы в значительной мере обогатили и продвинули вперед методику и организацию программного планирования, придали общим научным рекомендациям более четкие, практически реализуемые формы, обогатили их содержание.

Однако преодолеть противоречие между господствовавшим отраслевым в своей основе планированием и межотраслевым по своей сути программированием в практике организации советского программно-целевого планирования так и не удалось. Планирование в разрезе отраслей и регионов, игравшее определяющую роль в формировании задач и распределении ресурсов экономики на ближайшую и отдаленную перспективу, довлекло над формированием программ, которые составлялись как дополнение к планам в условиях практически отсутствовавших свободных ресурсов. Плановые решения вырабатывались и принимались на самом высоком уровне, и, поэтому, заведомо получали приоритет перед программами. К тому же в соответствии с действующими правовыми нормами государственный план имел статус закона, чего нельзя сказать о комплексных народнохозяйственных программах.

Отсутствие заранее подготовленного, продуманного и обоснованного состава вновь начинаемых общегосударственных комплексных программ, согласованного с плановой концепцией перспективного социально-экономического развития, привело ко многим негативным последствиям, снижающим результативность и эффективность программно-целевого планирования. Увы, этот недостаток советской системы планирования унаследован украинской рыночной системой управления.

Естественное стремление министерств, ведомств, региональных и центральных планово-управленческих органов решить как можно больше проблем ускоренным образом, на основе приоритетного ресурсного обеспечения программ приводит к непомерному нарастанию количества и масштабности целевых комплексных программ, поскольку их количество и масштабность не ограничены строгими пределами. В итоге оказалось, что для осуществления принятых программ требовалось все больше ресурсов, особенно финансовых инвестиций. Нарастание потребностей комплексных программ в капитальных вложениях шло по экспоненте.

Отсутствие ограничений на масштабность одновременно реализуемых программ привело к ситуации, когда на осуществление принятых в период до 1985г. комплексных народнохозяйственных программ потребовался объем капитальных вложений, соизмеримый с общими возможностями народного хозяйства в перспективе до 1990г.

Надо иметь в виду, что наряду с программами и вне их существуют значительные «внепрограммные» потребности в инвестициях на развитие отраслей и регионов. Отсюда становится ясно, что при отсутствии ограничений на количество и масштабность программ выделяемые для их осуществления ресурсы оказываются несбалансированными с ресурсами, необходимыми для проведения мероприятий, выходящих за пределы программ. В итоге происходит дестабилизация самих программ, планов, государственных бюджетов, невыполнение программ.

Накопленный в советский период опыт не привел к решению кардинальной задачи совершенствования программно-целевого планирования – переходу от разработки изолированных друг от друга отдельных комплексных программ к связанным с составлением перспективных планов процессам одновременной разработки всей совокупности намеченных программ. Увязка программ между собой как организованный целостный процесс практически не имела места.

Анализ советского опыта разработки и осуществления целевых комплексных программ свидетельствует об их высоких потенциальных возможностях благоприятного воздействия на решение проблем социально-экономического развития. Но сложившаяся практика разработки и реализации программ, программно-целевого планирования в целом не обеспечила получения требуемого эффекта, результативности.

Последующие этапы совершенствования прогнозирования и планирования (с начала 90-х годов) связаны с переходом к рынку и распадом СССР. Страны СНГ стали с учетом особенностей экономики осуществлять поиск подходов к планированию экономического и социального развития в условиях рыночных отношений.

Программно-целевое планирование и управление в постсоветской Украине. **Переход к рыночным отношениям в украинской экономике, уходящий корнями в конец 1980 – начало 1990-х годов оказал заметное влияние на содержание и организацию, способы применения программно-целевого метода управления экономикой.**

Наиболее принципиальной переменной в управлении украинской экономикой, произошедшей в результате проведения рыночных реформ, следует считать отказ от централизованного директивного общегосударственного планирования, сопровождавшийся упразднением Госплана. Отсюда потеряло смысл и одно из основных положений теории и методологии советского программно-целевого планирования, согласно которому целевые комплексные программы разрабатывались в составе государственных планов экономического и социального развития и представляли важную составную часть этого плана. В связи с этим

казалось, что если не будет государственных планов, то вместе с ними с арены планирования уйдут и целевые комплексные программы.

Однако, как следует из опыта советского программно-целевого планирования, о чем уже упоминалось в статье, советские целевые комплексные программы разрабатывались и осуществлялись в значительной мере в отрыве от государственного центрально-директивного перспективного и текущего планирования. Поэтому прекращение разработки и реализации государственных планов не повлекло за собой автоматическую приостановку формирования и реализации целевых программ даже в той форме, в которой они создавались и применялись в советской экономике. Возникли лишь некоторые основания отказа от названия «программно-целевое планирование» в пользу более общего понятия «программно-целевое планирование и управление», более соответствующего духу рыночной экономики.

Отметим к тому же, что и в рыночной экономике программно-целевое управление в форме разработки и осуществления целевых программ вовсе не лишено связи с государственным финансовым, бюджетным планированием. Одним из главных источников финансирования целевых программ в рыночной экономике являются бюджеты государственного и регионального уровня, а это не что иное, как годовые финансовые планы. Так что в экономике, основанной на рыночных отношениях, целевые программы в которых участвует государство (а это наиболее распространенный тип программ), сохраняют в определенной степени отношение к планированию.

Так что программно-целевое управление имеет прямое отношение к постсоветской украинской экономике не только как унаследованное, преемственное понятие, но и как сохраняющаяся в условиях рынка форма управления. Применение термина «программно-целевое управление» к украинской экономике, перешедшей на рыночные рельсы, столь же правомерно, как и верно утверждение о том, что планирование есть часть управления.

Несмотря на то, что социально-экономическое программирование объективно присуще рыночной экономике, в первые годы рыночных реформ, начатые осуществлением упомянутые выше целевые комплексные программы были преданы забвению. Децентрализация планового управления экономикой, потеря центром рычагов директивного, распорядительного воздействия лишили органы государственной власти возможности осуществлять целевые программы по советскому образу и подобию. В то же время рыночные способы ведения хозяйства на основе регулятивного воздействия государства на экономику, контрактно-договорных отношений между государством и хозяйствующими субъектами в начале 90-х годов еще не сформировались. Именно этим и были заняты государственные органы, в центре внимания которых в тот период были не столько социально-экономические программы, сколько программы проведения рыночных преобразований в управлении украинской экономикой.

По мере формирования рыночных отношений и уяснения того несомненного факта, что в условиях перехода к рынку государству необходимо использовать программно-целевой метод управления, начался возврат к разработке и реализации

целевых программ решения насущных проблем украинской экономики, которых накопилось более чем достаточно. При этом возникает объективная необходимость в приспособлении методики и организации разработки целевых программ к сложившимся в Украине рыночным формам и методам хозяйствования при одновременном использовании накопленного в советский период опыта программно-целевого планирования и управления, а также иностранного опыта программно-целевого планирования и управления.

**Иностраный опыт программно-целевого планирования и управления.** Истоки программно-целевого планирования в экономически развитых странах лежат в необходимости и потенциальной возможности государства воздействовать на экономические объекты и процессы посредством инициирования и практического осуществления целевых программ. В рыночной капиталистической, как и в любой другой экономике, государство не может быть безучастным наблюдателем периодически возникающих крупных и острых социально-экономических проблем, кризисных ситуаций.

Не обладая ни правом, ни реальной возможностью решать эти проблемы посредством централизованного директивного планирования и административного распорядительства, государство прибегает к использованию своих финансовых возможностей и средств регулирования, стимулирования в форме государственно организуемых и поддерживаемых целевых программ, позволяющих ослабить или снять назревшие проблемы и кризисные явления. Государство использует также программы как инструмент способствования экономическому росту, увеличению национального богатства, обеспечению безопасности.

Применительно к развитым странам с рыночной экономикой правомерно утверждать о применении программно-целевого метода и в планировании, и в управлении экономикой, понимаемом как государственное регулирование. Инструментом планирования в таких странах выступают общенациональные планы – программы в виде *индикативных планов*, которые государство не навязывает силой, но настоятельно рекомендует, связывая их с внутренней и внешней политикой. Инструментом регулирования становятся государственные или пользующиеся усиленной государственной поддержкой программы, влияющие на структуру и размещение производства, экологию, социальные процессы, доходы населения, а также программы преобразований в системе управления экономикой.

Мощным толчком в развитии планирования за рубежом явился кризис 1929 – 1933 г.г., заставивший искать пути выхода из него.

В этот и последующие за ним периоды зарождаются научно-технические, инновационные программы создания радиолокационной, компьютерной, ракетной, ядерной техники преимущественно военного назначения. Программы вооружений стали первыми областями приложения методов программно-целевого управления в их зрелых формах, в том виде, в котором такой подход применяется и в нынешнее время.

Бурный всплеск программно-целевого планирования и управления относится к периоду 1960-х годов и связан с именем американского министра обороны Роберта Макнамары, который попытался перевести на программную основу не только планирование производства и обновления вооружений в США, но и управление

родами войск. Во главу угла были поставлены цели военной (оборонной) доктрины США и программные способы их достижения. В то время оборонные программы и в США, и в других странах, входящих в противостоящие военные коалиции, обладали большой популярностью. В последующем, по мере разрядки международной напряженности, программный бум в области вооружений снизился, частично на смену программам вооружения пришли программы разоружения.

Рассматриваемый период характеризуется не только всплеском военных программ, но и последовательным расширением областей применения социально-экономических программ. Еще в 50-е годы зарождаются крупные международные экономические программы помощи странам, пострадавшим во время второй мировой войны.

В экономически развитых странах, и в первую очередь в США, в практику управления на государственном, а затем и региональном уровнях вошли социально-экономические программы, направленные на решение крупных социальных, экологических проблем, основанные на бюджетном финансировании. Программы стали эффективным инструментом государственного управления рыночной экономикой капиталистических стран, частично принимая на себя функции, которые выполняет государственное планирование в странах с централизованно управляемой экономикой.

Наряду с направленностью на решение отдельных научно-технических, социальных, производственно-экономических проблем в ряде стран приобрели популярность и получили значительное распространение программы развития отдельных регионов страны. Эта ветвь программно-целевого планирования и управления получила название *регионального программирования*.

Исторически региональное программирование было первоначально ориентировано на преодоление депрессивного состояния отдельных регионов страны. Исследователи регионального программирования за рубежом рассматривают его как систему централизованных и децентрализованных перспективных программ развития, предусматривающих активное воздействие государства и региональных субъектов хозяйствования на формирование территориальной структуры экономики, обеспечивающей жизнедеятельность в регионе.

К числу наиболее распространенных целевых задач регионального программирования относятся:

- преобразование отраслевой структуры производства для повышения его эффективности и конкурентоспособности;

- обеспечение высокого уровня занятости, снижения безработицы;

- повышение уровня доходов населения региона;

- сдерживание инфляционных процессов.

В отдельных случаях региональное программирование применяется государством в целях сближения условий, уровня жизни в разных регионах страны посредством проведения политики так называемого бюджетно-налогового выравнивания. Подобное фискальное выравнивание подразумевает применение государством мер и использование бюджетных финансовых ресурсов с целью приближения показателей уровня жизни худших по природным и экономическим условиям территорий к среднему уровню.

На основе анализа регионального программирования в разных странах с рыночной экономикой можно прийти к выводу о том, что региональные целевые программы направлены в основном на решение следующих задач:

- создание промышленно-производственных комплексов;
- развитие производственной и социальной инфраструктуры;
- содействие развитию регионов с целью создания благоприятных условий для размещения в них новых производств;
- обеспечение населения рабочими местами, решение проблем трудоустройства и занятости;
- проведение мероприятий по охране и восстановлению окружающей среды.

Из краткого описания опыта социально-экономического планирования и управления в странах с развитой рыночной экономикой видна значительная степень общности проблем, решаемых программным способом в этих странах и в Украине. Однако в силу гораздо более обширных финансовых возможностей и меньшей масштабности проблем они решаются в этих странах намного проще, чем в Украине.

**Выводы.** Подводя итоги статьи, можно с уверенностью утверждать, что целевые программы находят свое применение как в централизованно управляемой, так и в рыночной экономике. При этом условия и характер их использования заметно отличается. Так, в СССР государственные целевые программы разрабатывались в качестве дополнения к годовым и пятилетним планам, и носили преимущественно директивный характер. Некоторые из этих программ позволили решить крупные экономические проблемы, способствовали научно-техническим и технологическим прорывам. Отрицательным же моментом была проблема несогласованности действий при разработке программ всех уровней.

Опыт разработки программ в новых условиях хозяйствования указывает на их эффективность, если реализация таких программ опирается не на командное принуждение со стороны государственных органов, а на соответствующие рычаги и стимулы, например, государственные заказы на конкурентной основе, контракты, договоры и т.д. При этом, для воплощения программ социально-экономического развития в жизнь и их эффективного воздействия на регулируемые процессы необходимо создать действенные организационно-экономические и правовые механизмы.

#### Список литературы

- 1 Адамеску А. Кристанов В. Региональные программы: перспективные вопросы // экономист. 1197. №3.
- 2 Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление. – М.: ИНФРА – М, 2002.
- 3 Беседин В.Ф. Региональная экономика: планирование, прогнозирование, управление. – К.: Научная мысль, 1989.

*Поступило в редакцию 15.09.2003*