

ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА В УПРАВЛЕНИИ ЭКОНОМИКОЙ РОССИИ

Слинкова О. К., Скачков Р. А.

НИУ «Белгородский государственный университет», Белгород, Россия, (308015, г. Белгород, ул. Победы, 85), e-mail: wolfsnow@list.ru

В статье рассмотрен практический опыт применения программно-целевого метода в управлении развитием экономики страны. Дана общая характеристика программно-целевого метода управления, а также целевая комплексная программа как ядро метода. Впервые метод программно-целевого планирования был применен в СССР при разработке плана электрификации страны. Впоследствии был разработан мощный методологический аппарат реализации целевых программ, в основе разработки которых лежал географический подход. На основе проведенного исследования авторами дана общая характеристика практики использования программно-целевого метода в СССР, построена система целей и средств их достижения. Также проведено исследование практики управления в современной России, в основе которой также лежит программно-целевой метод управления. Дана краткая характеристика Концепции социально-экономического развития, построена система целей и средств их достижения, которые реализуются в форме федеральных целевых программ.

Ключевые слова: программно-целевой метод управления, целевая комплексная программа, цель, планирование, регион.

THE PRACTICE OF USING RESULTS-BASED METHOD IN THE MANAGEMENT OF THE RUSSIAN ECONOMY

Slinkova O.K., Skachkov R.A.

NRU «Belgorod State University», Belgorod, Russia, (308015, Belgorod, Pobeda street, 85), e-mail: wolfsnow@list.ru

The article describes the practical experience of program-target method in managing the development of the national economy. General characteristic of the program-target method of management, as well as special comprehensive program as the core of the method. First method targeted program planning has been applied in the USSR in the development plan for the electrification of the country. Subsequently developed a powerful methodological apparatus targeted programs, in which lay the basis of the development of a geographical approach. Based on the study, the authors give a general characteristic of the use of program-target method in the USSR, a system of goals and means of achieving them. Well as a study of management practices in modern Russia, based on lies and target-oriented management method. A brief description of the Concept of socio-economic development, a system of goals and means of achieving them, which are realized in the form of federal target programs.

Keywords: target-oriented management, the target complex program, the purpose of planning, the region.

Проблемы экономического и социального развития общества всегда были актуальными для каждой страны, независимо от политического строя, уровня её развития и др. В современных условиях процессы модернизации системы экономических отношений в России, характеризующиеся глобализацией и регионализацией, эволюционными изменениями в системе разделения труда, возрастающей ролью регионов и их конкурентной борьбой, задают вектор в изыскании способов устойчивого развития регионов и отдельных территорий страны. Такое развитие, по нашему мнению, возможно с использованием методов планирования, одним из которых является программно-целевой метод управления.

Программно-целевой метод управления есть способ решения крупных и сложных проблем посредством разработки и проведения системы мер, ориентированных на цели, достижение которых обеспечивает решение возникших проблем [7].

Данный метод может рассматриваться в качестве эффективного инструмента для достижения целей, в основе которых лежат прогрессивные изменения в развитии социально-экономических систем. Эти изменения не могут быть достигнуты по отдельности в процессе достижения частных целей развития каких-либо производственных, инфраструктурных и иных элементов хозяйственных систем, а могут быть рассмотрены лишь в качестве прогрессивного результата и как синергетический эффект от реализации частных программ [3]. В основе данного метода лежат принципы комплексного и системного подходов к решению сложившейся проблемы и достижению поставленной стратегической цели.

Основные черты и признаки этого метода управления заключаются в следующем:

- он относится к категории проблемно-ориентированных и используется в том случае, если проблема не устраняется в процессе естественного функционирования системы, а наоборот, демонстрирует тенденцию к обострению;
- призван ориентировать программные мероприятия на цели, лежащие в их основе;
- ему присущ более высокий уровень конкретности, количественной (иногда и качественной) определенности при постановке программных целей;
- предусматривает рассмотрение совокупности задач, образующих многоуровневую, иерархически построенную целевую систему, охватывающую все целевые элементы;
- приспособлен к поиску эффективных, экономических вариантов проблемных решений [7].

Ядром программно-целевого метода является переход от совокупности системно организованных целей и задач решения проблемы к системе программных действий, мероприятий по достижению промежуточных целей, ведущих к ослаблению или снятию проблемы. Результатом реализации программно-целевого подхода является целевая программа.

Целевая программа – это комплекс мероприятий, направленных на достижение заданных конечных результатов и решение конкретных научно-технических, экономических, социальных проблем. Обычно она представляет собой проектный и адресный документ, увязывающий действия разных организаций и лиц-соисполнителей независимо от их ведомственной подчиненности по срокам выполнения этапов работ и выделяемым ресурсам [4]. Целевые программы как конечный результат программно-целевого метода планирования позволяют повысить надежность и обоснованность планов, обеспечить их максимальную направленность на достижение стратегических целей развития – повышение благосостояния населения.

Практика применения программно-целевого управления экономикой России берет свое начало в 20-х годах XX века. Первой целевой народнохозяйственной программой стал план ГОЭЛРО, разработанный Государственной комиссией по электрификации России по инициативе В. И. Ленина. План был рассчитан на 10–15 лет [2], но уже к 1931 г. был

перевыполнен, что может служить свидетельством эффективности применения метода программно-целевого управления. Впоследствии в СССР был накоплен богатый опыт разработки и реализации целевых комплексных программ. Рассмотрим их хронологию и краткую характеристику [1]:

- 1) 1920 г. – план ГОЭЛРО, именно он положил начало всей системы планирования будущего советского государства;
- 2) 1930 г. – «Урало-Кузнецкий комбинат». В связи с нехваткой мощности металлургической базы юга страны возникла необходимость строительства нового центра металлургии, которым стали заводы на Урале и кузнецком угольном бассейне;
- 3) 1932 г. – Большая Волга. В результате реализации программы был сооружен каскад электростанций Средне-Волжского района, построены искусственные водные пути в европейской части страны, решена проблема мелиорации Волго-Ахтубинской поймы, построены крупные промышленные предприятия на р. Волге благодаря возможности снабжения их дешевой электроэнергией;
- 4) 1939 г. – «Второе Баку», которое в послевоенные годы стало нефтяным центром страны, на долю его приходилось более 70 % общесоюзного объема добычи нефти;
- 5) 1941 г. – Эвакуация промышленности – комплексная краткосрочная программа перемещения производительных сил с Запада на Восток. За период её реализации было эвакуировано 1360 крупных предприятий;
- 6) 1954 г. – Целина, целью которой был подъем целинных и залежных земель Западной Сибири и Казахстана; за короткий промежуток времени было создано более 400 новых коллективных хозяйств;
- 7) 1963 г. – химизация промышленности. В результате реализации были созданы более 200 новых предприятий, около 500 реконструировано, объем капитальных вложений составил свыше 42 млрд руб. (3213 млрд рублей РФ на 16.09.2014 г.);
- 8) 1967 г. – «Народности Севера», которая определила путь развития в области экономики северным народностям, способствовала сохранению и развитию самобытной культуры;
- 9) 1972 г. – комплексная программа НТП на период до 1992 г. Предполагаемый объем финансирования – 37 млрд руб. (2830,5 млрд рублей РФ на 16.09.2014 г.);
- 10) 1974 г. – Преобразование Нечерноземной зоны РСФСР, которая стала продолжением ЦКП «Целина»;
- 11) 1974 г. – Строительство Байкало-Амурской магистрали;
- 12) 1982 г. – Продовольственная программа, задачей которой было обеспечение в сжатые сроки устойчивого снабжения населения всеми видами продовольствия;
- 13) 1983 г. – Энергетическая программа, которая определила стратегию рационального использования нефти, газа и угля, использование энергии солнца, ветра, тепла Земли;

14) 1984 г. – Долговременная программа мелиорации, результатом которой стало создание мощной производственной базы водохозяйственных организаций и освоение сотни тысяч осушенных и орошаемых гектаров земли;

15) 1985 г. – Программа развития производства товаров народного потребления и сферы услуг на период до 2000 г. К 2000 г. объем всех видов платных услуг должен был возрасти более чем вдвое, было запланировано повышение качества всех видов товаров и услуг;

16) 1985 г. – Комплексная программа химизации народного хозяйства СССР на период до 2000 г.

Рассмотренные целевые комплексные программы (далее ЦКП) являются наиболее важными для развития СССР, однако это далеко не полный перечень реализуемых ЦКП, которые также затрагивали проблемы в области охраны окружающей среды, рационального природопользования и др.

Все рассмотренные программы сформировали «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986–1990 годы и на период до 2000 года» [5].

Практику применения программно-целевого планирования в СССР можно охарактеризовать следующим образом:

- программно-целевой метод использовался для решения наиболее сложных, ключевых народнохозяйственных научно-технических, социально-экономических и экологических проблем;
- каждая ЦКП имела привязку к конкретной территории с учетом всех её природных и социально-экономических факторов, что стало возможным благодаря использованию географического подхода при разработке и реализации ЦКП;
- охват ЦКП как всего народнохозяйственного комплекса, так и отдельных отраслей, регионов;
- в основном последовательная реализация ЦКП, т.е. ЦКП являлась стратегической целью развития страны на определенный промежуток времени, что, на наш взгляд, является существенным недостатком, т.к. фактически отсутствовала единая стратегическая цель развития всей страны, которая бы была оформлена в виде стратегии развития. Таким документом, на наш взгляд, становятся разработанные в 1986 г. «Основные направления экономического и социального развития СССР».

Систему целей и средств их достижения в СССР можно представить следующим образом (рис. 1).

Рис. 1. Система целей и средств их достижения в СССР

Развал СССР прервал выполнение намеченных к реализации целевых программ. Тем не менее в стране был создан прочный фундамент для развития экономики, а также наработан богатый опыт управления крупными проектами. В РФ для решения проблем развития страны также применяется программно-целевой подход, который стал ориентироваться на достижение конечных потребностей общества, главная цель состоит в обеспечении стабильного функционирования и развития системы жизнеобеспечения населения, всех её подсистем, в удовлетворении полноценных социальных и экономических потребностей человека, семей, различных социальных групп.

В основе устойчивого развития страны лежит Концепция социально-экономического развития России до 2020 года. Данная концепция является основным документом, отражающим перспективы и направления стратегического развития РФ.

Согласно данной концепции страна должна стать одновременно и социально ориентированной, и инновационной, и энергетической. Стратегическая цель развития заключается в достижении такого уровня, который соответствует статусу России как ведущей мировой державы XXI века, с привлекательным образом жизни. В основу концепции положено развитие человеческого потенциала, который является приоритетом и перекрывает собой развитие экономики, конкурентоспособности, внешней политики. Они должны явиться основой для развития потенциала каждого гражданина РФ.

Преобразования, предполагаемые в Концепции, предусматривали три этапа:

- 1) 2008–2012 гг. – подготовка к прорыву;
- 2) 2013–2017 гг. – прорыв;
- 3) 2018–2020 гг. – закрепление и расширение достигнутого.

Концепция социально-экономического развития России до 2020 года в достижении поставленных целей опирается на разработку федеральных целевых программ развития. Федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, представляют собой увязанный по

задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий. В качестве приоритетных направлений реализации федеральных целевых программ были выбраны следующие:

- 1) развитие высоких технологий;
- 2) жилье;
- 3) транспортная инфраструктура;
- 4) дальний восток;
- 5) развитие села;
- 6) социальная инфраструктура;
- 7) безопасность;
- 8) развитие регионов;
- 9) развитие государственных институтов.

На данный момент реализуется более пятидесяти федеральных целевых программ. Общий объем финансирования из федерального бюджета в 2014 году [6] составит 961877, 4745 млн руб. Необходимо отметить, что на долю федерального финансирования ФЦП страны приходится 80 % от общего объема. Система целей социально-экономического развития и средств их достижения в РФ представлена на рисунке 2.

Рис. 2. Система целей социально-экономического развития

Рис. 2. Система целей социально-экономического развития
и средств их достижения в РФ

Анализируя процесс разработки и реализации федеральных целевых программ в РФ, необходимо отметить их подчиненность общей стратегической цели развития страны, в рамках которой они выполняются. То есть процесс достижения целей каждой отдельной

целевой программы способствует достижению общей стратегической цели. В то же время необходимо отметить слабую экономико-географическую ориентацию разрабатываемых программ.

Таким образом, можно сделать вывод, что в России накоплен богатый практический опыт использования программно-целевого метода планирования, который позволяет решать те проблемы, которые диктуются современными условиями развития экономики. Логическая цепочка реализации программно-целевого подхода – выявление проблемы – определение цели – разработка решения – позволяет эффективно управлять процессом развития как всей страны в целом, так и отдельных её регионов. Практическая значимость данного метода состоит в разработке целевых комплексных программ, которые позволяют увеличить обоснованность планов развития и их направленность на конечный результат. Особенно актуальным в настоящее время является применение географического подхода при разработке ЦКП, который обладает большими возможностями в интеграции различных направлений изысканий для учета факторов каждой конкретной территории. Принципы комплексного и системного подхода к решению сложных проблем посредством программно-целевого метода позволяют достигать результатов сразу в нескольких областях, именно этим и подтверждается обоснованность выбора нескольких направлений развития страны как в период СССР, так и в современной России.

Список литературы

1. Баженов Ю. Н. От проблемы к цели. Горизонты комплексных программ [Текст] / Ю. Н. Баженов, А. И. Чистобаев. – М. : Мысль, 1987. – 239 с., ил., карт., граф., табл.
2. Гвоздецкий В. Л. План ГОЭЛРО. Мифы и реальность [Электронный ресурс] / В. Л. Гвоздецкий // Наука и жизнь. – 2005. – № 5. – Режим доступа: <http://www.nkj.ru/archive/articles/5906/>
3. Глухова С. А. Целевая программа как элемент механизма реализации социально-экономического развития региона (на примере Ульяновской области)/ С. А. Глухова// Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – № 19 (250). – С. 17-25.
4. Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Дело, 2003. – 520 с.
5. Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского союза [Текст] / отв. ред. А. И. Котеленец. – М. : Политиздат, 1986. – 352 с.
6. Перечень федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 2014 год. Федеральные целевые программы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2014>

7. Севастьянова, С. А. Региональное планирование развития туризма и гостиничного хозяйства: учебное пособие / С. А. Севастьянова. – М.: КНОРУС, 2007. – 256 с.

Рецензенты:

Якимчук С.В., д.э.н., доцент, профессор кафедры экономики, институт экономики НИУ «БелГУ», г. Белгород;

Калугин В.А., д.э.н., профессор, профессор кафедры экономики, институт экономики НИУ «БелГУ», г. Белгород.