

Целевые программы в системе государственного регулирования экономики

© 2012 А.А. Тушов

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье обосновано, что модернизационная деятельность в широком смысле становится фундаментом современной экономики, основанной на знаниях, которые определяют реальную мощь государства, в первую очередь способность обеспечивать его интересы и безопасность.

Ключевые слова: экономика, государственное регулирование, целевые программы.

Экономические преобразования, происходящие в Российской Федерации, выдвигают в число значимых задач государства выработку и реализацию эффективной социально-экономической политики, что в свою очередь требует совершенствования управления развитием страны на всех уровнях. Ключевыми задачами развития России в настоящее время являются: переход к модели динамичного и устойчивого экономического роста на базе повышения эффективности работы государственных институтов, увеличение степени конкурентоспособности российской экономики, диверсификация производства и экспорта. Это предполагает смещение акцентов в государственной экономической политике с решения текущих задач обеспечения социальной и макроэкономической сбалансированности к политике, направленной на интенсификацию структурных изменений. Такие изменения, в свою очередь, означают удлинение горизонтов планирования, повышение приоритета среднесрочных и долгосрочных целей развития, разработки соответствующих методов их достижения.

Современные рыночные экономики развитых стран ориентированы на удовлетворение многообразных потребностей человека. Следует отметить, что в настоящее время в мире происходит смена концептуальных подходов к экономическому развитию. Наиболее развитые страны переходят на экономику, построенную на знаниях. При этом основной целью экономической политики является повышение уровня и качества жизни. Таким образом, модернизационная деятельность в широком смысле становится фундаментом современной экономики, основанной на знаниях, которые определяют реальную мощь государства, в первую очередь способность обеспечивать его интересы и безопасность. Научно-технический потенциал выступает стратегическим ресурсом формирования экономики инновационного типа и, следовательно, при знаком высокоразвитости государства¹.

Целевое программирование - это один из видов управления, базу которого составляет ориентация деятельности на достижение поставленных целей. По сути, любой метод планирования направлен на достижение каких-либо конкретных целей. Но в данном случае в основе самого процесса планирования лежат определение и постановка целей, и только потом подбираются пути их достижения².

Научно-техническая политика российских федеральных властей сегодня во многом направлена на модернизационный путь развития. Государство играет особую роль в развитии политики модернизации. Основной составляющей процесса государственной инновационной политики является определение состава и размера ресурсов, вовлекаемых в этот процесс. Отсутствие в экономике государства сбалансированности между потребностью в финансовых ресурсах для осуществления политики модернизации и средствами для удовлетворения этой потребности вызывает необходимость в конкретизации механизма финансирования инновационной деятельности.

Как показывает мировой опыт, программно-целевой метод может служить эффективным инструментом реализации государственной экономической и социальной политики. Именно такой метод управления применяется в государствах Европейского союза, США и Японии для решения стратегических задач развития, когда необходимо сконцентрировать ресурсы для достижения конкретных целей³.

В настоящее время в России сложился комплекс факторов, обусловивших актуальность программно-целевого метода при решении важнейших вопросов социально-экономического развития страны и организации бюджетной деятельности государства, связанных с необходимостью перевода экономики страны на инновационный путь развития. Для этого требуется разработка

эффективных механизмов развития реального сектора экономики РФ с привлечением значительных объемов бюджетных средств для существенной технологической модернизации ведущих отраслей и повышения конкурентоспособности на мировом рынке. При этом необходимо объединение административных и финансовых ресурсов всех уровней власти. Кроме того, требуется изменить федеральное законодательство в сторону совершенствования взаимодействия различных уровней государственной власти⁴.

Исследование теории и практики управления экономическими процессами свидетельствует о том, что наиболее эффективным способом достижения важнейших целей социально-экономического развития территории является использование целевых программ. Целевые программы становятся важным инструментом и позволяют в рамках программно-целевого метода сконцентрировать усилия для комплексного и системного решения проблем экономической политики страны.

Программно-целевой метод - это один из видов планирования, в основе которого лежит ориентация деятельности на достижение поставленных целей.

Программно-целевой метод планирования построен по логической схеме "цели - пути - способы - средства". При программном управлении во главу угла ставится не сложившаяся организационная структура, а управление элементами программы, программными действиями. Сначала определяются цели, которые должны быть достигнуты, потом намечаются пути их реализации, а затем - более детализированные способы и средства. В конечном итоге, поставив перед собой какие-то цели, организатор разрабатывает программу действий по их достижению. Отсюда следует, что особенностью данного метода планирования является не просто прогнозирование будущих состояний системы, а составление конкретной программы достижения желаемых результатов. Программно-целевой метод планирования "активен", он позволяет не только наблюдать ситуацию, но и влиять на ее последствия, что выгодно отличает его от большинства других методов.

Особенностью программного планирования является также способ влияния на планируемую систему. Во главу угла ставится не система сама по себе, ее составные элементы и сложившаяся организационная структура, а управление элементами программы, программными действиями.

Программно-целевой метод планирования состоит в отборе приоритетных целей экономического, социального, научно-технического раз-

вития, в разработке взаимосвязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки с максимальной эффективностью при требуемом обеспечении ресурсами. Метод включает разработку программ с учетом стратегических целей, распределение путей, средств и организационных мероприятий по их достижению.

Программно-целевой метод используется чаще всего в условиях наличия проблемных ситуаций, не находящих своего решения в инерционном режиме функционирования и развития программируемой системы. Иными словами, программно-целевой способ должен быть использован, если проблема не устраняется в процессе естественного функционирования системы, а наоборот, обладает тенденцией к обострению.

Программа - это совокупность последовательных мероприятий по реализации стратегии с определением их стоимости, потребностей в других ресурсах и источников ресурсообеспечения, сроков реализации и исполнителей.

Программа - это научно обоснованное представление о состоянии какого-либо отдельного, локального объекта управления через определенный период времени (5, 10 лет или более) на основании реализации поставленной цели и выполнения комплекса мероприятий, согласованных по ресурсам, срокам и исполнителям.

По содержанию выделяют экономические, социальные, научно-технические, инновационные, инвестиционные, экологические, оборонные программы. Они могут быть направлены на решение политических, национальных, чрезвычайных, религиозных задач, проблем преступности и т.д. По временному периоду программы бывают: долгосрочные (свыше 10 лет), среднесрочные (3-5 лет) и краткосрочные (до года).

Программно-целевой метод разработан в 1950-е гг. в США. Сам термин введен в 1954 г. П.Ф. Друкером. Программы описывают комплекс мероприятий и ресурсов, необходимых и достаточных для реализации целей плана. Каждая программа наряду со специфическими особенностями, определяемыми ее смыслом и назначением, должна содержать: обоснование целей и конечные показатели; совокупность главных и обслуживающих подпрограмм; варианты реализации программы по срокам и объемам (при этом по каждому варианту должны быть проведены расчет потребности в ресурсах, оценка эффективности, оценка прямых и сопряженных следствий); порядок реализации программы (с указанием ответственных исполнителей и сроков завершения контролируемых этапов).

Необходимо отметить, что понятие программы является более масштабным в данном кон-

тексте и возникает необходимость использования более узкого для данной тематики понятия целевой программы, которая непосредственно является инструментарием программно-целевого метода регионального развития. Существует несколько трактовок данного понятия:

Целевая программа – это согласованный и увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, проектных, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других целевых мероприятий, реализуемых при поддержке государства.

Целевая программа – это система взаимосвязанных по целям, ресурсам и срокам мероприятий, обеспечивающая реализацию приоритета социального, экономического, научно-технического или экологического развития в заданные сроки и с максимальным эффектом.

Целевая комплексная программа – это система увязанных между собой по содержанию, срокам, исполнителям, ресурсам мероприятий (действий) производственно-технологического, научно-технического, социального, организационного характера, направленных на достижение единой цели, решение общей проблемы. В такой программе должны быть представлены цели, пути и средства решения программной проблемы.

Целевая комплексная программа – это документ, в котором отражаются цель и комплекс производственных, научно-исследовательских, организационно-хозяйственных, социальных и других заданий и мероприятий, направленных на решение наиболее эффективным путем экономических проблем и увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления.

Целевая комплексная программа является одним из инструментов целевого программирования. Данный метод программирования считается наиболее эффективным по двум причинам: во-первых, целевые программы должны разрабатываться как предплановые документы по решению важнейших проблем социально-экономического развития региона. Составляя план социально-экономического развития, необходимо обратиться к соответствующей целевой программе и найти там ответ на вопрос: каким образом лучше решить ту или иную проблему. Разработка целевой программы должна предшествовать плану, а ее реализация осуществляется путем включения в план соответствующих показателей и заданий программы.

Во-вторых, основное назначение целевой программы – это разработка системы взаимосвязанных мероприятий по решению важнейших проблем социально-экономического развития региона. Выбор проблем для программной проработки

в каждом конкретном случае определяется на основе выделения приоритетных направлений развития региона с учетом его специфики.

Проблемы использования программно-целевого метода напрямую связаны с его недостатками. В общей сложности выделяют 4 основных вида недостатков:

1. Методическая незавершенность. К настоящему времени не создано четких, устоявшихся определений по широкому кругу концептуальных положений разработки и реализации комплексных программ, отсутствует единая точка зрения исследователей на основополагающие понятия программно-целевого планирования и управления, соотношение плана и целевой комплексной программы. Не созданы организационно-управленческие и нормативно-законодательные основы регионального программирования. В результате приходится адаптировать программные методы к уже существующим методам планирования и управления. Все это существенно ограничивает рамки применения программно-целевого подхода, который наиболее эффективен для решения хорошо изученных проблем, так как для них сравнительно нетрудно провести исследование по схеме “цель – система мероприятий – система управления”. Отмечается перенос способов общегосударственного программирования на региональный уровень, бессистемность в разработке и принятии территориальных программ. Не устранены попытки осуществления чрезмерного количества одновременно реализуемых, не увязанных между собой, мелких и частных программ. Программно-целевое планирование используется в основном для совершенствования действующих систем управления, а не для решения новых проблем.

Данная ситуация также связана с недостаточностью научной базы по рассматриваемому вопросу. Руководители программ при создании новых систем управления предпочитают действовать старыми проверенными методами, чтобы уменьшить риск. Однако это не всегда является оптимальным подходом, что не идет на пользу создаваемой программе.

2. Забывчивость систем управления. Имеется в виду ситуация, когда на каком-то этапе своего развития системы управления начинают утрачивать связь с проблемами, для решения которых создавались. Специалисты объясняют это с тем, что такая связь первоначально не была учтена в полной мере при создании системы, определении ее границ, структуры, функций и т. д. Кроме того, часто наблюдается несоответствие затрачиваемых ресурсов социальной значимости проблемы, что не способствует ее успешному решению. Программы не проходят необходимой объективной экспертизы, со-

держат завышенные потребности в финансовых и материально-технических ресурсах. Проекты формируются без учета ресурсного потенциала регионов и реальных возможностей государственной поддержки. Зачастую в программах не увязаны показатели подпрограммы (объемы работ и услуг, сроки выполнения, результаты и др.), не определяется способ координации деятельности всех исполнителей.

Нет анализа реальности намечаемого финансирования, исходя из складывающейся государственной и региональной обстановки.

Мало внимания уделяется другим направлениям ресурсного обеспечения:

- комплектованию кадрами,
- материально-техническому снабжению,
- научно-исследовательской работе,
- информационной подготовке.

3. Отсутствие адекватных методик расчета экономической эффективности программ. Мероприятия программ не всегда четко обосновываются, поэтому нет уверенности в том, что намечаемые направления реализации целей во всех случаях являются наилучшими и дают наивысший эффект.

В результате невозможно объективно обосновать необходимость создания программы и соответствующей системы управления для решения какой-либо конкретной проблемы. Не проводятся расчеты потребности во всех видах обеспечивающих средств и эффективности их использования. Не организована статистика по выполнению программ. Разработка региональных программ осуществляется в условиях острого дефицита информации и невозможности учета всех объективных факторов на стадии проектирования. Плохо проработан такой важный вопрос регионального программирования, как оценка эффективности программ.

Общая результативность разработки и реализации региональной программы - ее экономическая, социальная, научно-техническая, экологическая и иная эффективность - выражаются конкретными показателями итогов достижения программной цели.

Анализ соотношения результатов и затрат хозяйственной деятельности отражается в общих и частных показателях экономической эффективности, показателях абсолютной и сравнительной эффективности, например национального дохода на душу населения, соотношения фондов накопления и потребления и другие. К показателям программ-

ных результатов относятся также объемы производства важнейших видов конечной продукции, работ, услуг; ввод в действие производственных мощностей и объектов непродуцированной сферы; показатели развития науки, техники, ресурсозамещения и импортозамещения и т.д.

Целесообразность использования в программах различных результативных показателей очевидна:

- во-первых, среди них должны быть сквозные показатели, позволяющие сравнивать различные программы между собой и с показателями по стране;
- во-вторых, следует включать в них и макроэкономические оценки;
- в-третьих, в них должны быть системы установленных показателей, необходимых для определения типов программ - экономических, социальных, экологических и др.

4. Недостаточная оперативность. Иногда с момента появления проблемы до момента реализации программы по ее решению проходят многие годы, в течение которых обществу наносится невосполнимый ущерб от игнорирования проблемы. Например, десятилетиями замалчивалась проблема охраны окружающей среды, пока, наконец, не были созданы специальные программы. Рано или поздно проблемы все равно "всплывают на поверхность", однако очевидно, что чем раньше та или иная проблема будет обнаружена и решена, тем больший ущерб удастся предотвратить. Неправильно устанавливаются сроки завершения программ и отдельных мероприятий⁵.

¹ Афанасьев В.Я. Теория и практика разработки целевых комплексных программ. М., 2010. С. 108.

² Самофалова Е.В. Государственное регулирование национальной экономики: учеб. пособие. М., 2007. С. 77.

³ Кочкаров Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка. М., 2007. С. 28.

⁴ Сидорина И.Ф. Целевые программы как инструмент программно-целевого бюджетирования. Иваново, 2011. С. 43.

⁵ См.: Жуковский А.И., Васильев С.В., Штрейс Д.С. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе Канадского опыта) / под общ. ред. С.Ю. Фабричного. М., 2006; Данилова И.В., Резепин А.В. Стабилизационная политика: координация федеральных и региональных мер в условиях неоднородности экономического пространства // Вопр. экономики и права. 2011. □ 9.

Поступила в редакцию 05.02.2012 г.