

УДК 338.2: 332.02

АРШИНОВА ИРИНА ЛЕОНИДОВНА

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

### АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются теоретические основы программно-целевого планирования, признаки и особенности. Раскрывается содержание программно-целевого метода; понятие целевых программ, как основного инструмента программно-целевого метода бюджетного планирования, направленного на реализацию приоритетных задач экономического и социального развития страны.

**Ключевые слова:** бюджетирование, ориентированное на результат; программно-целевое планирование; программно-целевой метод; целевая программа; государственная программа.

ARSHINOVA I. L.

## THEORETICAL FOUNDATIONS OF PROGRAM-TARGET PLANNING

### ABSTRACT

The theoretical bases of program-target planning, signs and features are considered in the article. The content of the program-target method is disclosed; the concept of targeted programs as the main tool of the program-targeted method of budget planning aimed at implementing the priority tasks of the country's economic and social development.

**Keywords:** budgeting, results-oriented; program-target planning; program-target method; target program; state program.

В нашей стране эффективным способом решения масштабных проблем в различных областях (государственной, экономической, экологической, социальной, культурной), требующим значительных финансовых вложений, объединения усилий различных государственных органов, стала разработка и реализация целевых комплексных программ. В этой области накоплен большой теоретический и практический опыт, чему посвящено внушительное число научных работ. Значительный вклад в формирование теоретических основ, раскрывающих суть и содержание программно-целевого управления, его методологическую основу внесли такие исследователи, как: Васильев С.В., Райзберг Б.А., Рапопорт В.С., Мильнер Б.З., Родионова Л.В., Пекарский Л.С., Жуковский А.И., Е.П. Голубков, М.Г. Лапуста, Лобко А.Г., П.С.Никольский, Штрейс Д.С., и другие.

Собственно категория «программно-целевое управление» не перестает быть предметом научного анализа. Существуют различия в подходах к определению данного понятия. Как правило, трактовка ограничивается наличием цели и способов ее достижения. В практике широко применяются такие основные понятия, как: «программно-целевое управление», «программно-целевое планирование», «программно-целевой метод».

Для нашей страны программно-целевое управление в методическом плане относительно новая и недостаточно разработанная система. Хотя о нем и было известно давно (впервые его составляющие использовались при разработке плана ГОЭЛРО), распространение же получило только в последние годы.

Программно-целевое управление в основе своей имеет разработку программ, которые позволяют оценить не только конечные результаты,

определяющие достижение целей развития экономики, но и определить более эффективные пути, средства достижения и необходимое ресурсное обеспечение. У некоторых исследователей (Л. Г. Соколова, Е. Ю. Евстафьева, Н. Ю. Терентьева) прослеживается тесная связь программно-целевого управления с нормативными, экономико-математическими, балансовыми методами [1]. Авторы

считают, что благодаря этим методам реализуется принцип приоритетности планирования. Но программно-целевое управление – более широкое понятие, по сравнению с программно-целевым планированием.

В отношении содержания определения программно-целевого управления в научной литературе нет единого подхода (Таблица 1).

Таблица 1

## Дефиниции программно-целевого планирования

1	В.Г. Афанасьев	Суть программно-целевого управления и планирования в разработке, реализации комплексных целевых программ с четкой целевой ориентированностью на результат. Иерархия целей сложна. Целей может быть несколько, они могут отличаться содержанием, значимостью, временем достижения. Программно-целевое управление помогает выстроить четкую иерархию целей в соответствии с их значимостью и первостепенным решением [2].
2	Б.З. Мильнер, Л.И. Евенко, В.С. Рапопорт	Приоритетным в программно-целевом управлении является обеспечение интересов народного хозяйства с учетом комплексного подхода при использовании ресурсов и получение при этом максимальных результатов [3].
3	Б.А. Райзберг, Е.П. Голубков, Л.С. Пекарский	Программно-целевое управление в широком понимании – влияние субъекта управления на его объект на основе методологии системного анализа. С учетом всех стадий воспроизводственного процесса, план, организационная структура, целевая комплексная программа – те средства, с помощью которых достигаются цели управления. В узком понимании – разработка различных комплексных программ и их реализация. [4].
4	В.С. Рапопорт, Л.В. Родионова	Программно-целевое управление – необходимая форма, которую нужно использовать для того, чтобы выполнить совокупность работ, с наличием аппарата управления (руководители-координаторы), который осуществляет управление и несет ответственность за достижение целей программы [5].
5	Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева	В основе программно-целевого управления и планирования (вид управления и планирования) деятельность по управлению программными элементами, скоординированная по схеме «цели-пути-способы-средства», направленная на достижение заданных целей [6].
6	И.Е. Никулина, Д.В. Луков	Программно-целевое управление – реализация целевых комплексных программ для достижения результатов и определенных целей [7].
7	А.И. Жуковский, С.В. Васильев, Д.С. Штрейс	Программно-целевое планирование (вид планирования) – деятельность, ориентированная на достижение целей, которые заранее поставлены, и результата, предварительно качественно и количественно рассчитанного и измеренного. Гибкий инструмент, в котором цели сначала определены и сформулированы, а потом определены способы их достижения, проводится постоянный мониторинг и дается ситуационная оценка. [8].
8	Р.А. Кучуков	Общегосударственное планирование (современная форма – программирование) – элемент управленческой системы, основанный на прогнозировании, суть которого заключается в определении целей развития объекта, поэтапных задач, четких мероприятий по их достижению [9].
9	М.С. Васильева	Программно-целевое управление – объединение подходов (программный, целевой) для обеспечения более обоснованного определения проблемы, разработки действий программы по достижению целей, ресурсного сосредоточения на конечных результатах, согласования сроков, исполнителей, функций и методов управленческих действий, что позволяет ускорить научно-экспериментальные процессы, снизить будущие неопределенности [10].
10	Б.А. Райзберг	Программно-целевое планирование (государственное программирование) – разработка и реализация комплекса целевых программ, который может дополняться и изменяться, формируемых в соответствии с появляющимися или усиливающимися социально – экономическими проблемами, для решения которых необходимо привлечение ресурсов [11].

Анализируя различные трактовки, следует отметить, что некоторые исследователи программно-целевое управление видят лишь в разработке, реализации целевых программ, определяя его сущность, но, очевидно, не раскрывая ее. Многие не могут дать однозначное определение указанного понятия и считают, что его необходимо рассматривать с двух сторон (А.Г. Лобко, Е.П. Голубков, Л.С. Пекарский и др.). Смотря более углубленно, ими определяются основные составляющие программно-целевого управления (план, программа, структура), но не до конца раскрывается специфика их организационного воздействия.

Многие исследователи уравнивают понятия «программно-целевое управление» и «программно-целевое планирование». Видится, что программно-целевое управление является одной из важных функций государственного управления, как определенный способ воздействия государства на состояние, а также деятельность объектов государственного регулирования. Она сориентирована на решении определенной проблемы развития в заранее установленные сроки, через достижение конкретного конечного результата. Программно – целевое планирование, как один из методов планирования на государственном уровне, применяемый для решения различных задач (народно-хозяйственных, экономических, производственных, технических и других), основывается

на ориентированной деятельности по достижению поставленных целей и желаемых результатов, заключающейся в составлении конкретной программы их достижения (комплекса мероприятий по реализации системы стратегий и целей) со способностью влияния на планируемую систему. Последнее и предполагает управление элементами, действиями программы. Соединение планирования и практического влияния на экономические показатели показывает двойственный характер программно-целевого планирования.

Любое управление на программно-целевой основе предполагает выполнение основных функций (планирование, прогнозирование, организацию, координацию, контроль) и использование программно-целевого метода.

Теоретические взгляды на определение понятия программно-целевого метода в научной литературе различны (Таблица 2):

Итак, программно-целевой метод – это метод разрешения сложных системных проблем с помощью разрабатываемых плановых решений. Отбор основных целей экономического, социального, научно-технического развития, разработка комплекса взаимосвязанных мероприятий по достижению таких целей, с соблюдением планируемых сроков и согласованным обеспечением ресурсами, и составляют сущность указанного метода. Он позволяет разработать конкретные программы по достижению

Таблица 2

## Подходы к определению программно-целевого метода

1	Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко	Программно-целевой метод – это способ разрешения сложных и масштабных проблем, (которые не исчезают, а усиливаются в ходе работы системы) с помощью разработки и проведения комплекса определенных программных мер, которые являются целеориентированными, их достижение обеспечивает решение проблем в определенные сроки при сосредоточении усилий, ресурсных возможностей [12].
2	М.Ю. Кривошеева	Программно-целевой метод предполагает выделение главных целей, определение задач, разработку скоординированных мероприятий по их выполнению в определенные сроки [13].
3	А.И. Жуковский, С.В. Васильев, Д.С. Штрейс	Программно-целевой метод – выбор целей, являющихся приоритетными (социально-экономическое, техническое, научное развитие), подготовка согласованных мероприятий по их достижению при установленном ресурсном обеспечении с соблюдением установленных сроков, и наибольшей эффективностью [8].
4	Г.Н. Швецова	Программно-целевой методологический подход – (практическое управление) – точная формулировка управленческих целей, определение необходимого для реализации программ объема ресурсов, руководящих органов [14].
5	М.Г. Лапуста, П.С. Никольский	Программно-целевой метод – способ, с помощью которого решаются сложные проблемы, через разработку, осуществление комплекса целеориентированных программных мер [15].

целей и желаемых результатов, а не просто прогнозирует состояние системы в будущем. Программно-целевой метод активен, так как он позволяет не просто наблюдать за ситуацией, но и обладает возможностью влиять на ее последствия [16].

В научной и методической литературе уделя-

ется много внимания трактовке таких понятий, как «целевая комплексная программа», «целевая программа», «государственная программа». Дано множество различных определений целевой программе – главному инструменту программно-целевого планирования и управления (Таблица 3).

Таблица 3

## Взгляды российских экономистов на сущность целевых программ

1	В. Г. Афанасьев	Целевая программа – директивный документ, содержащий определенную четко поставленную цель (группу целей) и мероприятия, средства, пути ее достижения. Характерные черты программы: - четкая ориентированность на достижение цели, конкретного результата; - имеющаяся система количественных и качественных показателей; - гибкость управленческой системы, приближенной к исполнителям и максимально отвечающей программным особенностям [2].
2	Б.З. Мильнер, В.С. Рапопорт, Л.И. Евенко	Программы – самостоятельный объект планирования и управления. Их особенности: 1. Устремленность к достижению определенной цели, результатом которой будет обновление состояния объекта программного приложения. 2. Долгосрочность, среднесрочность крупных целевых программ, конечных по времени. 3. Единый комплекс программных мероприятий. 4. Межведомственный характер мероприятий программы, взаимоувязанных, согласованных и скоординированных на основе ведомственного единения линейно-функциональных управленческих структур [3].
3	Г. Б. Поляк	Федеральные целевые программы — это увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение целевых задач и требующих поддержки государства. Очень важное средство реализации структурной политики государства, активного воздействия на производственно-экономические процессы для достижения конечных социально-экономических целей [17].
4	А.Г. Лобко, Б.А. Райзберг	Целевая программа – комплекс мероприятий, различных по характеру, проведение которых запланировано, содержательно согласованно, пространственно скоординировано и по времени, ресурсообеспеченных, устремленных к разрешению конкретной проблемы, с концентрацией средств и действий для целедостижения [12].
5	С.В. Васильев, А.И. Жуковский, Д.С. Штрейс	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 экономических проблем наиболее эффективным путем, и увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления [8]. Программы – более эффективный способ воплощения стратегического развития, обеспечивающий сосредоточение и распределение средств по перспективным и эффективным направлениям, помогающий разрешить возникающие проблемные моменты и несогласия, способствующий переходу на новый экономический уровень.
6	Н.Л. Гарашенко	Программа – это научно подтвержденное понимание состояния какого-то определенного объекта управления по истечению временного периода в пять, десять и более лет на основании достижения поставленной цели и выполнения совокупности согласованных по срокам, средствам, исполнителям мероприятий [18].
7	М.Г. Лапуста	Программа – реализация целей (подцелей) хозяйственного развития, представленных в виде «дерева целей», через комплекс мероприятий [15].
8	Р.А. Кучуков	Программы – разрабатываемые для решения важных государственных, региональных, отраслевых проблем плановые директивные документы [9].
9	Б.А Райзберг Е.Б. Стародубцева, Л.Ш Лозовский	Целевая программа, комплексная программа – комплекс действий различного характера (социального, производственного, научно-технического, организационного), которые скоординированы по срокам, ресурсам, исполнителям, сформированы для достижения общей цели, решения конкретной проблемы [6].

Законодательно определено, что федеральные целевые программы представляют собой увязанный по задачам, ресурсам, срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, социально-экономических, производственных, опытно-конструкторских, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающий эффективное решение системных проблем в различных областях (государственного, экономического, экологического, социального, культурного развития Российской Федерации, инновационного развития экономики) [19].

Итак, множество авторов разделяют мнение о том, что целевые программы – важнейший инструмент реализации стратегического плана государства, важная составляющая системы государственного регулирования экономики, позволяющие развивать приоритетные отрасли, привлекать для этого дополнительные ресурсы и инвестиции (А. И. Жуковский, С. В. Васильев, Д. С. Штрейс, Б. А. Райзберг и др.). Часто в определении целевых программ подчеркивается, что это комплекс мероприятий, который увязан по ресурсам, срокам осуществления, исполнителям. Выделение этой сути конкретизирует определение программы, дает четкость и ясность. Некоторые авторы, давая формулировку указанному понятию, останавливаются лишь на общих положениях, считая, что вид и назначения программ различны, поэтому могут отличаться и формы согласования, координации, степень директивности программных мероприятий. Кто-то же считает, что в определении необходимо указать на основные особенности, характерные черты. Так, В. Г. Афанасьева особенно выделяет наличие системы количественных и качественных показателей, гибкость системы управления. Эти две характеристики, учитывая суть программно-целевого планирования, по его мнению, являются принципиальными. Отсутствие показателей делает невозможным оценить ни процесс реализации, ни итог выполнения программы, а наличие гибкой системы управления помогает принять оперативные решения для достижения промежуточных и конечных результатов, определенных документом. Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко среди признаков и свойств целевых программ определяют комплексность, программность, ориентированность на цель, эффективность

(результативность), обеспеченность ресурсами. Некоторые авторы (Г. Б. Поляк), для придания конкретности, включают в определение программы перечисление видов мероприятий и указание на их комплексность (социально-экономические, научно-технические, производственно-технологические, организационно-хозяйственные, природоохранные мероприятия). Важна установка обязательности осуществления всего комплекса различных мероприятий, необходимых для решения программной проблемы. Простое перечисление видов мероприятий не определит полноту и глубину содержания, охвата, протяженность связей, которые необходимо учитывать в целевых программах. В этом и заключается сложность, трудность в теоретико-методологическом плане, и важность в практическом.

Итак, наиболее эффективным способом решения системных проблем, требующих сосредоточения финансовых средств, ресурсов, используемых для определенной цели, концентрации усилий, согласованности действий, явилась разработка и реализация целевых программ.

В современных условиях задачи государства усложнились, возникла необходимость решения стратегических целей развития экономики и социальной сферы при ограниченных бюджетных средствах, потому все большее значение приобрело программно-целевое управление бюджетными расходами. С целью создания программного вида бюджета был разработан новый инструмент – государственная программа.

С 2014 года основой федерального бюджета впервые стали государственные программы как инструмент повышения эффективности расходов государства и достижения долгосрочных стратегических целей развития страны. Государственная программа — система не только мероприятий, но и инструментов государственной политики, цель которой – достижение приоритетов государства. Конечная цель государственной программы, по сравнению с целевыми программами (эффективное решение системных проблем), более глобальна, подразумевает больший временной период ее действия, значительный масштаб мероприятий и ресурсов, которые будут использованы. Также в государственную программу в сфере ее реализации включены меры правового и государственного регулирования.

Некоторые исследователи (Л. Г. Соколова, Е. Ю. Евстафьева, Н. Ю. Терентьева) определяют понятие государственной программы как механизм внедрения программно-целевого управления, который взаимоувязан по срокам, ресурсам, исполнителям, направлен на достижение наиболее важной управленческой цели (для населения, власти, бизнеса), и способствует эффективному решению задач, связанных с государственным, социально-экономическим, экологическим, культурным развитием страны [1].

Государственная программа – главный инструмент программно-целевого управления, документ стратегического планирования, разрабатывается на стадии программно-целевого планирования, учитывая стратегические цели, определяет пути, средства и содержит организационные мероприятия для их достижения.

Расширенное использование программно-целевых методов планирования бюджета, основывающихся на внедрении инструмента госпрограммы – центральное направление совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации сегодня.

По мнению ряда исследователей (М.П. Афанасьев, Н.Н. Шаш), благодаря внедрению программного бюджетного планирования возможно

не только получить максимальный результат от использования ограниченных финансовых ресурсов, но и по результатам более объективно оценить деятельность министерств и ведомств, выполняющих функции в рамках своих полномочий [20].

Наличие четкой цели, разработка программы по ее достижению это и предполагает программно-целевое планирование. С помощью целевых программ государство воздействует на экономику, а они позволяют решать комплексно и системно экономические, социальные государственные проблемы по тем направлениям, где другие способы неприемлемы или неэффективны.

Итак, опыт внедрения программно-целевого планирования показывает, что основы программно-целевого подхода сформированы и применяются во многих различных областях жизнедеятельности общества.

Проведенный анализ позволил уточнить понятийный аппарат программно-целевого планирования, учесть его сущность, принять во внимание его признаки и особенности, разработать и представить схематично систему программно-целевого планирования и управления (Рисунок 1), и выделить среди основных преимуществ данного метода следующие:

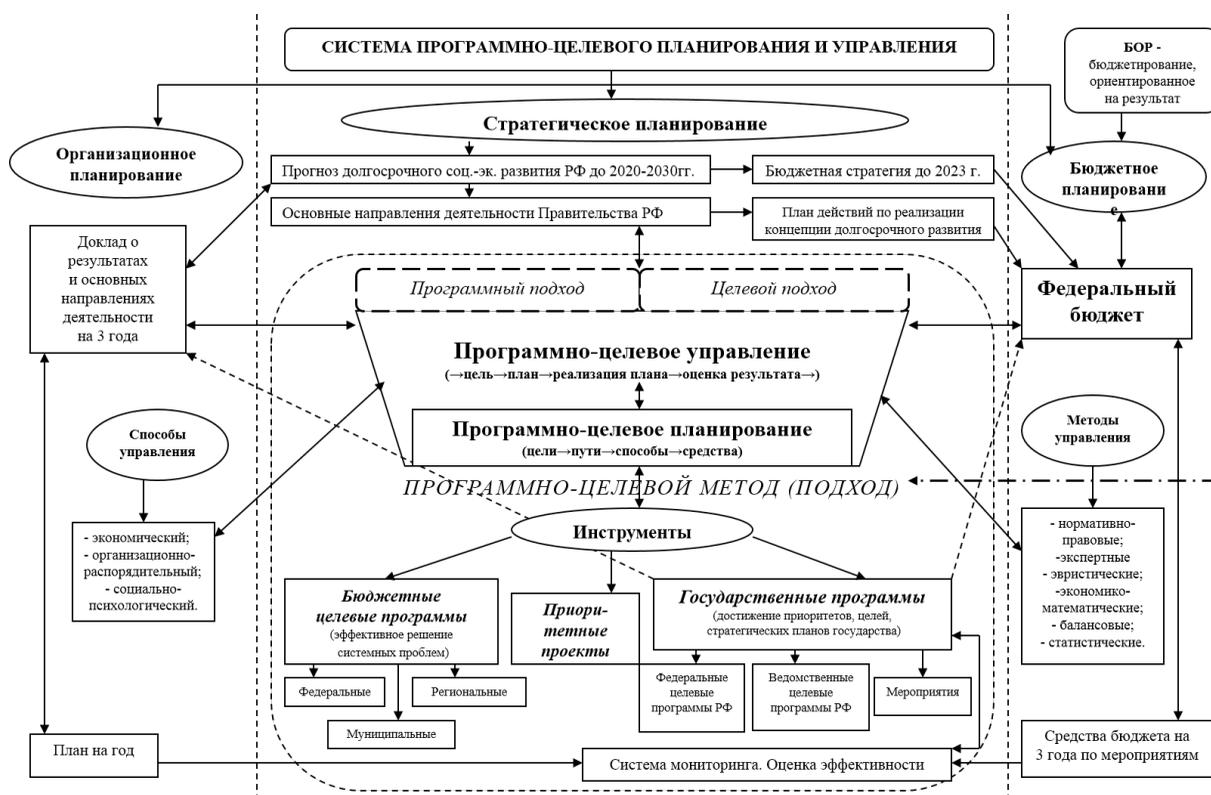


Рисунок 1 – Система программно-целевого планирования и управления (разработано автором)

- концентрация ограниченных ресурсов на решении важных вопросов и системных проблем, способствующих развитию экономики и росту благосостояния граждан;
- обеспечение прямой взаимосвязи между стратегическим и бюджетным планированием, распределением бюджетных средств и результатами их использования;
- единый подход к рациональному использованию финансовых средств для достижения важных целей и решения наиболее острых задач;
- уравнивание экономического положения отдельных территорий и отраслей;
- общественный контроль за процессом формирования целей и задач программного развития, использованием средств бюджета.

Среди существенных признаков программно-целевого планирования и управления можно выделить следующие:

- рассмотрение объекта, как системы;
- ориентация на конечный результат;
- использование комплексного подхода при анализе проблем, выборе целей и средств по их достижению;
- увязывание целей и ресурсов с помощью специального документа – программ;
- достижение целей при максимальной эффективности и рациональном использовании ресурсов.

Повышение результативности расходов государства, улучшение качества, а также доступности государственных услуг, обеспечения стабильности общественных финансов, достижение устойчивого развития страны, вот на что направлено внедрение программно-целевого метода в бюджетном процессе.

#### Список литературы

1. Соколова Л. Г. Региональные аспекты программно-целевого управления / Л. Г. Соколова, Е. Ю. Евстафьева, Н. Ю. Терентьева. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2013. – 238 с.
2. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. – М.: Политиздат, 1981. – 432 с.
3. Мильнер Б. З., Евенко Л. И., Рапопорт В. С. Системный подход к организации управления. – М.: Экономика, 1983. – 224 с.
4. Райзберг Б. А. Системный подход в перспективном планировании / Б.А. Райзберг, Е.П.Голубков, Л.С. Пекарский Л.С. – М.: Экономика, 2006. – 271 с.
5. Рапопорт В. С., Родионова Л. В. Объективные предпосылки и основные положения целевого управления // США: организационные проблемы управления / Под общей редакцией Б.З. Мильнера. – М.: «Мысль», 2008. – 287 с.
6. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева; Ред. Б. А. Райзберг. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 512 с.
7. Никулина И. Е., Луков Д. В., Мозголин Б. С. Современные особенности программно-целевого управления организацией // Известия Томского политехнического университета. Социально-экономические и гуманитарные науки. – 2006. – Т. 309. – № 3. – С. 190-193.
8. Жуковский А. И. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе Канадского опыта): учебно-методическое пособие / А. И. Жуковский, С. В. Васильев, Д. С. Штрейс; под общ. ред. С. Ю. Фабричного. – Оттава-Москва-Великий Новгород, – 2006. – 175 с.
9. Кучуков Р. А. Теория и практика государственного регулирования экономических и социальных процессов: учеб. пособие для вузов / Р. А. Кучуков. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М.: Экономика, 2010. – 503 с.
10. Васильева М. С. Теория и практика программно-целевого управления развитием образовательного учреждения: автореферат дис. д-ра пед. наук: Улан-Удэ, 2007. 43 с. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.disscat.com/content/teoriya-i-praktika-programmno-tselevogo-upravleniya-razvitiem-obrazovatel'nogo-uchrezhdeniya>
11. Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами. Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 384 с.
12. Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление: учебник – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
13. Кривошеева М. Ю. Стратегия социально-экономического развития региона на основе программно-целевых методов управления. – Воронеж, 2005. – 115 с.

14. Швецова Г. Н. Программно-целевое управление региональной образовательной системой: автореф. дис. ... д-ра пед. наук : Чебоксары, 2009. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://наука-pedagogika.com/pedagogika-13-00-01/dissertaciya-programmno-tselevoe-upravlenie-regionalnoy-obrazovatelnoy-sistemoy>
15. Современный финансово-кредитный словарь / Под ред. М.Г. Лапусты, П.С.Никольского. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 567 с.
16. Фесик С. В. Внедрение программно-целевого метода в бюджетный процесс Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. – 2014. – № 383. – С. 170-175.
17. Поляк Г. Б. Бюджетная система России: учебник для вузов / Г. Б. Поляк, А. А. Астахов, Л. А. Вафина, и др.; Под ред. Г. Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 540 с.
18. Гаращенко Н. Л. Государственное регулирование экономики: Учебное пособие. – Петропавловск-Камчатский: КамчатГТУ, 2007. – 166 с.
19. Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 (ред. от 12.07.2017) «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7120/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7120/)
20. Шап Н. Н. Управление эффективностью государственных программ: методологические основы разработки программного бюджета // Управление. 2015. – №1(53). – С. 4-15.

*Статья поступила в редакцию 1 марта 2018 г.*