

## ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ПЛАНИРОВАНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ В РАЗЛИЧНЫХ СТРАНАХ

© 2014 П.В. Иванов\*

**Ключевые слова:** программно-целевой метод, государственные программы, опыт применения программно-целевого метода.

Рассматривается эволюция программно-целевого метода в плановой экономике СССР и рыночной экономике современной России, сделан краткий обзор применения ПЦМ в некоторых странах с развитой рыночной экономикой.

Как известно, идея программно-целевого метода (далее - ПЦМ) состоит в том, чтобы акцентировать внимание не только на планировании расходов бюджета, но и на эффективном их использовании с целью получения определенных результатов при помощи разработки плана, т.е. определение потребностей в соответствии с целями развития экономики, путей и средств достижения этих целей и ресурсного обеспечения. При этом ПЦМ тесно взаимосвязан с нормативным, балансовым и экономико-математическими методами.

Использование ПЦМ оказалось достаточно эффективным при разработке государственных программ - увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплексов социально-экономических, организационно-хозяйственных, производственных, научно-исследовательских и опытно-конструкторских мероприятий, обеспечивающих эффективное решение целевых задач.

Ход внедрения и развития программно-целевого метода планирования зависел от особенностей экономики отдельной страны, исторического этапа, государственной политики, проблем и задач, стоящих перед социально-экономической системой. В процессе функционирования системы государственного программирования происходило совершенствование методов разработки и реализации программ, что послужило укреплению такого важного аспекта государственного программирования, как комплексная взаимоувязка инструментов государственной политики.

В СССР ПЦМ долгое время имел место как целевые программы ВСНХ по развитию отдель-

ных отраслей народного хозяйства (Высший совет народного хозяйства). Первой такой программой можно считать план ГОЭЛРО (Государственный план электрификации России), поскольку в нем были заложены теоретические основы программно-целевого планирования. ГОЭЛРО в действительности подтвердил эффективность ПЦМ, став институтом принятия плановых решений и реализации этих решений. Следующим опытом СССР в применении ПЦМ стал первый пятилетний план развития народного хозяйства, разработанный на основе принципов ГОЭЛРО. В нем предусматривалось развитие машиностроения, черной металлургии, энергетики и добывающей промышленности. Это легло в основу "Программы индустриализации", в которой ставилась задача формирования индустриальной базы, способной минимизировать импорт машин и оборудования в страну и при этом максимизировать их производство. После Великой Отечественной войны восстановление народного хозяйства СССР велось с применением ПЦМ в планировании и управлении. В 1950-1960-х гг. в СССР постепенно сформировались комплексы государственных программ различных типов: оборонно-космического (первые советские космические программы, военные программы по созданию новейших видов военной техники), отраслевого (химизация народного хозяйства, энергетическая программа, повышение эффективности сельского хозяйства, механизация тяжелого физического труда, продовольственная программа, комплексная программа НТП, развитие производства товаров народного потребления), территориально-производственного (программы по созданию ТПК в нескольких

---

\* Иванов Павел Владимирович, аспирант Самарского государственного экономического университета.  
E-mail: vestnik\_sgeu@mail.ru.

регионах страны, развитие Нечерноземной зоны, освоение целинных земель, строительство БАМа).

Нынешние государственные программы РФ являются документом, определяющим цель, задачи, результаты, основные направления и инструменты государственной политики, направленные на достижение целей и реализацию приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти. Все государственные программы распределены по пяти блокам: "Новое качество жизни" (13 программ), "Инновационное развитие и модернизация экономики" (17 программ), "Обеспечение национальной безопасности" (2 программы), "Сбалансированное региональное развитие" (5 программ) и "Эффективное государство" (5 программ), что соответствует стратегическим направлениям социально-экономического развития страны, сформулированным в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. и Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации.

В США исторически первой формой ПЦМ в планировании бюджета была система PPBS (Планирование - Программирование - Бюджетирование), которая задумывалась как система управления бюджетом строительства вооруженных сил, состоящих из различных их видов, что являлось попыткой заменить рыночные принципы сознательно устанавливаемыми экономическими связями, зависящими от целей. Таким образом, система PPBS тогда заключалась: в определении военно-стратегической цели - развитие военной системы и выработка методов его обеспечения с помощью систем вооружений (планирование); в установлении конкретных заданий производству и в соответствии с ними контрактов как главного вида хозяйственных связей (программирование); в бюджетном обеспечении (бюджетирование) при второстепенной роли рыночных цен. Однако важно заметить, что у PPBS была предшественница - система PERT (Program Evaluation and Review

Technique) - как способ анализа задач при выполнении проекта (в особенности, анализа времени, которое требуется для выполнения каждой отдельной задачи), а также как способ определения минимального необходимого времени для выполнения всего проекта (что успешно применено в проекте создания подводной составляющей ядерной триады США - морской ракеты "Поларис" и соответствующей подводной лодки). Стоимость этого проекта не оптимизировалась, так как критическим параметром было время.

Министр обороны США Роберт Макнамара стал реализовывать систему PPBS в работе возглавляемого им министерства в 1961-1968 гг. Позже применение данной системы и ПЦМ стало свойственно другим органам государственного управления.

Период 1970-1980-х гг. XX в. в американской экономике был характерен усилением экономических проблем. В связи с этим правительство США приступило к поиску эффективных способов рационализации бюджетных, денежно-кредитных и налоговых рычагов, что позволило бы наладить управление отдельными государственными элементами социально-экономического развития США, которое оказалось в продолжительном серьезном кризисе.

Характерными изменениями государственного управления начиная с 1970-х гг. становятся:

- ♦ возрастание размеров и стоимости государственного аппарата, сложности его структуры;

- ♦ усложнение и усиление взаимозависимости проблем, встающих перед правительственными ведомствами при расширении круга факторов, которые необходимо принимать во внимание при выработке решений;

- ♦ изменение характера процесса управления и резкое повышение объема нагрузки на государственный аппарат;

- ♦ увеличение размеров федерального бюджета, масштабов реализуемых в его рамках программ, что повышает значимость государственных решений;

- ♦ ограниченность ресурсов в распоряжении у федеральных органов власти, что предъявляет более серьезные требования к вопросам эффективности их использования.

Все отмеченное делало объективно необходимым повышение степени обоснован-

ности и рациональности решений государственных ведомств.

Тем самым в 1970-1980-е гг. в США происходило закрепление главных принципов программно-целевого подхода в составлении бюджета государства, которые легли в основу современного метода обоснования решений. Для этого периода характерно появление ряда основных тенденций в государственном управлении, в том числе совершенствование методов анализа программ в результате использования подходов, разрабатываемых для нужд госаппарата, широкое выявление влияния государственных программ на различные стороны жизни общества и превращение системы оценки эффективности программ в важный инструмент государственного управления.

Государственные программы США имеют место на различных уровнях власти и во всех сферах. Главная их задача - эффективное решение проблем социальной сферы, удовлетворение потребностей государства, укрепление позиций на определенном социальном уровне. Формирование государственных программ осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. К государственным программам предъявляются определенные требования, которые разрабатываются с учетом особенностей различных регионов, специфики отраслей и многих других основополагающих принципов.

В числе важнейших государственных программ США следует отметить две ключевые программы США по здравоохранению. Программа Medicaid рассчитана на людей с плохим материальным положением, финансируется как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных штатов, что вызывает трудности в управлении: необходимо доказать, что доходы конкретного гражданина ниже оговоренного уровня. Эта программа важна для выстраивания стартовых возможностей разных категорий населения и перераспределения доходов в целом по стране. Программа Medicare предназначена для помощи гражданам старше 65 лет и гражданам предпенсионного возраста, имеющим проблемы со здоровьем. В начале 2000-х гг. программа столкнулась с проблемами в виде увеличения доли пенсионеров и старения населения, из-за чего выплаты стали превышать вложения.

Другой стратегически важный для экономики США комплекс программ касается борь-

бы с эрозией почвы (Программа создания резервного фонда земель, Программа сохранения земельных ресурсов Великих равнин, Чрезвычайная программа охраны земельных и водных ресурсов). Комплекс начал разрабатываться с начала 1980-х гг. XX в. в связи с тяжелой ситуацией, касающейся защиты водных и земельных ресурсов.

С данным комплексом программ тесно связана как Программа поддержания лесных ресурсов США, реализуемая еще с середины 70-х гг., но потерявшая свое былое значение с развитием Программы резервного фонда земель, упомянутой выше, так и Программа охраны болот.

Довольно значимым в США является комплекс программ продовольственной помощи, которые были утверждены еще в начале 1960-х гг. в рамках концепции "большого общества", хотя их реализация началась только в 1970-х гг. На реализацию их ежегодно выделяется около половины всего бюджета министерства сельского хозяйства. Помощь в рамках этого комплекса программ была направлена на пенсионеров, беременных женщин, детей, школьников и жителей индейских резерваций.

В других развитых странах история ПЦМ чуть менее богата, нежели в США. Однако стоит отметить, что специфическим его элементом в странах ЕС являются Рамочные программы - основной финансовый инструмент ЕС для поддержки научных исследований и технологических разработок. Практика разработки и реализации Рамочных программ ЕС началась с 1984 г. Первые 6 программ охватывали период по 5 лет, далее программы будут продолжаться по 7 лет.

Недавно реализованная 7-я Рамочная программа (2007-2013 гг.) была разработана для создания единого европейского научного пространства и осуществления интеграции научно-технических достижений стран ЕС. Рамочные программы базируются на нескольких подпрограммах. Так, 7-я Рамочная программа включает в себя следующие подпрограммы:

♦ "Сотрудничество" (поддержание исследований в рамках международного сотрудничества от совместных проектов до координации национальных исследовательских программ; неотъемлемая часть Рамочных программ - сотрудничество с третьими странами);

♦ “Идеи” (расширение творческого потенциала в различных областях);

♦ “Люди” (укрепление количественного и качественного потенциала в технологических разработках и научных исследованиях);

♦ “Умственные способности” (поддержка исследовательских инфраструктур, исследований, актуальных для малого и среднего бизнеса и исследовательского потенциала европейских регионов).

Иными программными документами ЕС являются Рамочная программа по конкурентоспособности и инновациям и Программа интегрированных действий по непрерывному образованию.

Кроме данных инструментов, в странах ЕС разрабатываются и реализуются национальные государственные программы в масштабах одной страны. К примеру, Программа по охране окружающей среды во Франции, принятая еще в 1970 г., направлена на защиту лесов, флоры и фауны посредством общественных мероприятий в виде экологической налоговой политики, построенной по принципу “загрязнитель платит”, создания резервных территорий, где запрещается деятельность, ставящая под угрозу состояние окружающей среды.

В Германии с 1990-х гг. существует комплекс государственных программ развития биотехнологий, первоначально состоящий из двух программ под названием BioRegio и BioProfile. Первая действовала с 1997 по 2005 г. и заключалась в создании “биорегионов” в виде союзов научных организаций и бизнес-структур. Вторая стартовала в 1999 г., предназначалась для развития заранее определенных направлений биотехнологий в регионах Германии. В 2003 г. берет начало BioChancePLUS - программа мобилизации инноваций в сфере биотехнологий, трансферта научных достижений в практику при создании новых предприятий, поддержки взаимосвязи биотехнологических фирм со средними предприятиями. Данная программа стала частью другой - Федеральной стратегии в области высоких технологий применительно к малому и среднему бизнесу (KMU - innovativ: Biotechnologie - BioChance), которая направлена на поддержку различных типов проектов в сфере биотехнологий, причем даже не всегда имеющих прямое отношение к этой сфере. Наконец, еще одна программа, касающаяся биотехнологий в Германии, - GoBio. Целью явля-

ется поддержка предпринимателей, намеренных создать отраслевое предприятие с использованием научных идей по созданию продуктов с выходом на мировые рынки.

Одной из ведущих стран в мире в области применения ПЦМ планирования бюджета является Япония, так как для нее этот метод стал жизненно необходимым элементом государственно-монополистического регулирования. Экономическое программирование носит ярко выраженный индикативный характер, т.е. за частными производителями не закрепляется производство определенного количества товара, а органы планирования дистанцируются от производственной деятельности, которую координирует план. Система государственного программирования в Японии состоит из компонентов трех типов:

♦ долгосрочные программы-прогнозы, предназначенные для выяснения общей картины будущего Японии и делающие акцент на таких проблемах, как развитие хронически отсталых районов и обеспечение территориально сбалансированного роста экономики страны (срок - 15-20 лет);

♦ регулярно принимаемые правительством среднесрочные государственные планы, призванные конкретизировать, детализировать и по возможности представить в количественном выражении комплекс правительственных мероприятий в экономической и социальной сферах на более короткий срок - около 5 лет;

♦ ежегодное бюджетное планирование, которое может рассматриваться как краткосрочное программирование сроком на 1 год.

Ярким примером программы второго типа является принятая в 2001 г. комплексная программа развития и внедрения в Японии перспективных информационных и телекоммуникационных технологий - “Электронная Япония” (e-Japan), рассчитанная на период 2001-2005 гг. Она предназначена для создания инфраструктуры высокоскоростных сетей передачи данных, для дальнейшего развертывания использования Интернета, развития электронной торговли через Интернет, для снижения тарифов на все виды связи и стимулирования развития экономики.

Еще одной развитой страной с довольно эффективной системой государственных программ является Австралия. Специфической ее чертой является направленность на миграци-

онные процессы и решение кадровых проблем (Общая программа миграции для квалифицированных работников, Программа регионального заселения Австралии, Программа трудоустройства по контракту в Австралии).

Опыт ПЦМ в Китайской Народной Республике берет начало с середины 1980-х гг., когда в этой стране реализовывались государственные программы НИОКР в области ключевых технологий и высоких технологий, внедрения научно-технических достижений и приоритетных направлений фундаментальных исследований. Важными программами стали "Искра" (1996 г.), направленная на внедрение передовых научных достижений в сельских районах, Программа развития фундаментальных исследований "Факел" (1997 г.) по поддержке фундаментальных исследований, играющая ключевую роль в долгосрочном развитии КНР и поставившая целью коммерциализацию научных достижений. Важнейшей программой в сфере высоких технологий в 2001-2005 гг. была программа "863". В 2006 г. была принята Долгосрочная программа развития науки и техники, которая рассчитана на период до 2020 г. в соответствии со среднесрочным планом развития науки и техники.

Итак, опыт применения ПЦМ в планировании бюджета различными странами в течение XX - начала XXI в. показывает, что развитие данного метода довольно сильно зависело от социально-экономических условий того или иного государства. Командно-административная экономическая система, сформированная в СССР уже в начале 1920-х гг., позволила довольно эффективно разработать и реализовать первые программные документы и планы, так как у советского правительства не было препятствий институционального характера: поскольку социалистическое государство построено на общественной форме собственности, а соответственно, всеми предприятиями управляло государство, не было необходимости при разработке, реализации программ и планов согласовывать действия с собственниками предприятий. Другими словами, в СССР государственное программирование фактически стало естественным методом управления общественной собственностью.

В странах с рыночной экономикой и частной собственностью применение ПЦМ началось

позже и оказалось связанным с внедрением существенно научных методов в деятельность правительства вследствие удачных опытов работы высокотехнологичных проектов, а впоследствии получило более масштабное распространение в связи с кризисами в экономике 1970-1980-х гг., что довольно успешно стало сочетаться с рынком. Крах большей части мировой социалистической системы в начале 1990-х гг. изменил характер государственных программ стран с переходной экономикой: теперь ПЦМ стал необходимым и эффективным инструментом, дополняющим недостатки рыночной экономики, а не движущей силой производства, как ранее при плановой экономике.

Мы видим довольно большое разнообразие государственных программ в разных странах на протяжении последних лет. Очевидно, что набирает силу тенденция перехода к экономике, построенной на знаниях, в которой НТП играет все более значимую роль. Другая заметная особенность заключается в стремлении развитых стран посредством государственного программирования бороться с экологическими проблемами различного характера и не допускать негативного влияния их факторов на социальную систему и уровень жизни населения. И наконец, поскольку в развитых странах имеет место прогрессивная развитая сфера услуг, политика их правительств, направленная на развитие таких социально значимых отраслей, как здравоохранение и образование, реализуется по большей части при помощи ПЦМ в планировании бюджета в виде государственных программ.

1. Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 2 авг. 2010 г. № 588.

2. Об утверждении методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ М-ва экон. развития РФ от 22 дек. 2010 г. № 670.

3. Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 11 нояб. 2010 г. № 1950-р (ред. от 6 февр. 2012 г.).

4. Райсберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление. М.: Инфра-М, 2002.

5. Системный анализ. Новые принципы государственного управления в США / НИИ Госплана СССР. М., 1967.

*Поступила в редакцию 21.03.2014 г.*