

УДК 332.14  
ББК 65.9(2)  
К-46

*Киянова Лилия Дмитриевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и инновационных рыночных исследований Института Управления, Бизнеса и Права (ИУБиП, Ростов-на-Дону), тел.: 8(909)4002975, e-mail: liliackgti@mail.ru;*

*Литвинова Татьяна Игоревна, аспирант 3-го курса кафедры экономики и инновационных рыночных исследований Института Управления, Бизнеса и Права (ИУБиП, Ростов-на-Дону), тел.: 8(928)1197479, e-mail: tany89litv@gmail.com.*

**СУЩНОСТЬ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА КАК  
ИНСТРУМЕНТА УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ  
РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ**  
(рецензирована)

*Цель проведенного исследования заключается в систематизации существующего понятийного аппарата и различных подходов к определению программно-целевого метода. Проведен краткий анализ подходов к определению понятий «программирование» и «целевая программа». Определена роль программно-целевого метода в региональном управлении.*

*Ключевые слова: стратегическое планирование; прогнозирование; программно-целевой метод; региональная экономическая система; социально-экономическое развитие; государственное управление.*

*Kiyanova Lily Dmitrievna, Candidate of Economics, associate professor of the Department of Economics and Innovative Market Research of the Institute of Management, Business and Law (IMBandL, Rostov-on-Don), tel.: 7 (909) 4002975, e-mail: liliackgti@mail.ru;*

*Litvinova Tatiana Igorevna, post graduate student of the Department of Economics and Innovative Market Research of the Institute of Management, Business and Law (IMBandL, Rostov - on - Don), tel.: 7 (928) 1197479, e-mail: tany89litv@gmail.com.*

**ESSENCE OF PROGRAM-TARGET METHOD AS AN INSTRUMENT OF  
MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE TERRITORIES**  
(Reviewed)

*The aim of the research has been to systematize the existing conceptual apparatus and different approaches to the definition of the program - the target method. The brief analysis of the approaches to the definition of the concepts of "programming" and "target program" has been made. The role of the program - target method in the regional administration has been defined.*

*Keywords: strategic planning, forecasting, program - target method, regional economic system, socio - economic development, governance.*

Программно-целевому методу управления социально-экономическими системами посвящено большое количество научных работ. При этом отсутствует четко сформулированный понятийный и терминологический аппарат. Нами были проанализированы различные подходы к трактовке сущности программно-целевого метода и определению его места в системе государственного планирования.

Нередко в научной литературе, посвященной изучению данного вопроса, можно встретить понятия «программно-целевой подход», «программно-целевое планирование», «программное планирование», «социально-экономическое программирование», «программно-целевое прогнозирование». Недостаточная теоретическая и методическая разработанность вопросов взаимодействия процессов прогнозирования, планирования и программирования и возрастающая практическая значимость программно-целевого метода определили выбор данной темы.

Для успешного решения поставленной цели необходимо разобраться в содержательном феномене программно-целевого метода.

Нередко происходит отождествление или путаница понятий прогнозирование, планирование и программирование.

Так, например, по мнению Кучукова Р.А., общегосударственное планирование, как ведущий элемент системы управления, базируется на научно обоснованном прогнозировании и представлено бюджетным планированием, государственными социально-экономическими программами, государственными заказами, целевыми комплексными программами, а также планированием развития государственного сектора экономики. Современной формой планирования является программирование. Программы представляют собой плановые документы, с определенной степенью директивности, разрабатываемые на основе программно-целевого метода планирования для решения наиболее важных проблем государства, отдельных регионов, а также межотраслевых комплексов. Сущность этого метода заключается в выборе целей социально-экономического развития объекта, определении задач для каждого этапа и конкретных мероприятий по их достижению [1, стр. 105].

По мнению Попова Р.А. программно-целевой подход выступает элементом единого плана экономического и социального развития, страны и ее регионов, суть которого состоит в увязывании целей развития с ресурсами с помощью специальных программ [2, стр. 194].

Шапкин И.Н., Блинов А.О., Кестер Я.М. считают программирование одним из элементов регионального стратегического управления наряду со стратегическим анализом, концептуированием, стратегированием и мониторингом. С их точки зрения программирование означает построение и обоснование комплекса конкретных механизмов и тактических средств достижения стратегических целей, конкретизацию и корректировку стратегических направлений социально-экономического развития региона. На данном этапе выявляются и анализируются проблемы развития региональных хозяйств, формулируются конкретные задачи и механизмы их решения [3, стр. 336].

Согласно точки зрения Харченко Е.В. и Вертакова Ю.В. целевые программы это так называемые предплановые документы по решению важнейших проблем социально-экономического развития региона. Составляя план социально-экономического развития, необходимо обращаться к соответствующей целевой программе. Разработка целевой программы должна предшествовать плану, а ее реализация осуществляется путем включения в план соответствующих показателей и заданий программ [3, стр. 336]. Т.е. согласно такому подходу план детализирует программу, что по нашему мнению, является спорным, учитывая детальность составления современных программ.

Кистанов В.В. и Копылов Н.В. в свою очередь определяют план как общую форму программы, а программа – детализированный план, отвечающий на вопрос не только, что делать, но и как делать, в какие сроки, в какой последовательности и т.д. То есть, по их мнению, не программа предшествует плану, а, наоборот, план – программе. При этом и программа и план, базируются на одних и тех же предпрограммных, предплановых разработках (схемы развития регионов) [4, стр. 115].

Ученые Видяпин В.И. и Степанова М.В., по нашему мнению, вообще смешивают понятия «прогнозирование» и «программирование», указывая, что годовые планы и целевые программы составляют основу прогнозирования.

Наиболее детально раскрывает сущностные характеристики программирования Райзберг Б.А. По его мнению, программно-целевой метод есть способ решения крупных и сложных социально-экономических проблем посредством выработки и проведения органами управления (с привлечением участников, исполнителей) системы взаимоувязанных программных мер, направленных на достижение целей устранения, подавления, смягчения возникшей проблемы.

Государственное программирование (программно-целевое планирование) представляет применение программно-целевого метода планирования в государственном управлении экономикой в виде разработки и практической реализации периодически дополняемой и изменяемой совокупности целевых экономических программ, формируемых

в соответствии с возникающими или обостряющимися социально – экономическими проблемами народно-хозяйственного масштаба и значения, решение которых требует концентрации или привлечения ресурсов [5, стр. 188].

В статье «Государственный контроль в системе стратегического планирования развития региона», опубликованной в журнале «Региональная экономика: теория и практика» №8 (287) – 2013, Федотов Г.В. определяет государственное стратегическое планирование – процесс формирования долгосрочных целей устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ посредством реализации управленческих функций уполномоченных органов государственной и муниципальной власти и разработки системы согласованных планов и прогнозов.

Автор отмечает, что система стратегического планирования состоит из 3 этапов, второй из которых этап программно-целевого планирования. На этом этапе разрабатываются следующие документы: концепции долгосрочного планирования, бюджетная стратегия, отраслевые документы стратегического планирования, стратегии социально-экономического планирования, государственные программы, федеральные целевые программы.

Согласно Постановлению Правительства от 25.12.2004 №842 «О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» 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, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики».

В бюджетном процессе используются три основные формы программно-целевых методов финансирования: долгосрочная целевая программа, ведомственная целевая программа и федеральная адресная инвестиционная программа.

Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 г. №588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» федеральные целевые программы и ведомственные целевые программы объединены в государственные программы. Государственные программы разрабатываются исходя из положений концепций долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующий период и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период, федеральных законов, решений Президента РФ и Правительства РФ. Таким образом, на практике программы не являются концептуальными документами, скорее они конкретизируют концепции развития отраслей, регионов и т.д., т.е. являются плановыми документами по достижению концептуальных целей развития.

Проанализировав основные подходы к определению программно-целевого метода, мы пришли к выводу что неверно и методологически неправильно включать в программно-целевой метод все три аспекта и отождествлять планирование с целевым программным развитием, т.к. между данными понятиями есть существенные различия (таблица 1).

Таблица 1 – Сравнительный анализ понятий «прогнозирование, планирование и программирование»

<b>Процесс прогнозирования</b>	<b>Процесс планирования</b>	<b>Процесс программирования</b>
Создание информационной инфраструктуры	Определение целей и задач достижения	Четко сформулированные мероприятия, строгий порядок и сроки их выполнения
Носит исследовательский характер	Приобретает директивный характер	Носит прикладной характер
Существуют альтернативные варианты развития	Ограниченность и однозначность принимаемых решений	Строгое соблюдение программных мероприятий
Осуществляется в условиях неопределенности	Осуществляется в детерминантных условиях	Осуществляется в заранее проанализированных условиях
Не связан с конкретными действиями	Относится в большей степени к процессу управления	Целенаправленная политика по решения проблем

Каждая из этих форм является самостоятельным элементом системы территориального управления и имеет свою специфику и содержание.

Прогнозирование – самостоятельная функция предвидения будущего состояния экономики и социальной сферы региона. Прогноз – это вероятностное суждение о состоянии объекта в определенный момент времени в будущем или об альтернативных способах достижения этого состояния.

Планирование – проекция в будущее для достижения установленной цели при определенных ресурсах, преобразование информации о будущем в директивы для управленческой деятельности.

Программирование – разработка и реализация специальных документов, описывающих цели, процедуру, мероприятия и средства решения проблем регионального развития. Программа – это управленческое решение, которое содержит взаимосвязанные действия исходя из целей, ресурсов, выделяемых для достижения этих целей, научно обоснованных нормативов расходования ресурсов.

В той или иной мере план обладает всеми признаками программы, и именно это является основным камнем преткновения для четкой интерпретации сущности программного феномена. Однако, исходя из проведенного нами анализа, можно сделать вывод, что мера проявления программных свойств выше, чем в плане, что и позволяет выделять программу как относительно самостоятельным инструментом социально-экономического развития региона.

Наиболее правильно с нашей точки зрения обособленно включить три элемента в систему территориального управления, схематично это представлено на рисунке 1.



Рисунок 1. Взаимосвязь прогнозирования, планирования и программирования

Райзбергом Б.А. было обоснованно замечено, что планы есть общее проявление планомерности функционирования и развития, присущих экономике, тогда как программа это частное проявление планомерности в рамках локальной проблемы. Программа представляет собой своего рода «одноцелевой», проблемно-ориентированный план, обладающий более узкой и четко очерченной целевой областью по сравнению с планом того же уровня, масштаба.

Структурными элементами программно-целевого подхода в регулировании регионального развития являются установление целей социально-экономического развития; разработка мероприятий, которые направлены на достижение этих целей; обеспечение согласований целей и мероприятий; ресурсное обеспечение намеченных мер.

Особенностью данного метода является не просто прогнозирование будущих состояний системы, а составление конкретной программы достижения желаемых результатов. Программно-целевой метод позволяет не только наблюдать ситуацию, но и влиять на ее последствия, что отличает его от других методов. Также он является одним из основных инструментов формирования бюджета, ориентированного на результат, и наиболее ярко выражает его основные принципы.

Несмотря на ряд отличий программ и планов, особенности программ как специфической формы планового управления ни в коей мере не отменяют того, что они представляют одно из проявлений государственной плановой деятельности.

#### *Литература:*

1. Вечкаков Г. Планирование как система и метод управления // Экономист. 2012. №12. С. 3-15.
2. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004. 495 с.
3. Исаев А.Б., Кадышев Е.Н, Дельман О.А. Формирование системы государственного управления региональной экономикой // Вестник Чувашского университета. 2012. №1. С. 381-384.
4. Кистанов В.В., Копылов Н.В. Региональная экономика России. М.: Финансы и Статистика, 2006. 584 с.
5. Копытова О.Н. Стратегическое планирование как ключевая функция управления

- региональной экономикой // Российский внешнеэкономический вестник. 2011. №7. С. 26-33.
6. Кучуков Р.А. Теория и практика государственного регулирования экономических и социальных процессов: учеб. пособие. М.: Экономика, 2010. 503 с.
7. О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация: пост. Правительства РФ от 25.12.2004 №842 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.05.2014).
8. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: пост. Правительства РФ от 02.08.2010 г. №588 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.05.2014).
9. Попов Р.А. Системология регионального хозяйства. М.: Высш. Шк., 2010. 223 с.
10. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2010. 384 с.
11. Харченко Е.В., Вертакова Ю.В. Государственное регулирование национальной экономики: учеб. пособие. М.: КНОРУС, 2011. 328 с.
12. Шапкин И.Н. Управление региональным хозяйством: учеб. пособие. М.: КНОРУС, 2005. 400 с.
13. Шарипов Ш. Программно-целевые методы регулирования регионально АПК // АПК: экономика, управления. 2012. №6. С. 37-44.

#### **References:**

1. *Vechkakov G. Planning as a system and method of managment // Economist. 2012. № 12. P. 3-15.*
2. *Granberg A.G. Fundamentals of the regional economy M.: Publishing House of SI HSE, 2004. 495 p.*
3. *Isaev A.B., Kadyshev E.H., Delman O.A. Formation of the system of state management of regional economies // Herald of Chuvash University. 2012. № 1. P. 381-384.*
4. *Kistanov V.V., Kopylov N.V. Regional economy of Russia. M.: Finance and Statistics, 2006. 584 p.*
5. *Kopytova O.N. Strategic planning as a key function of management of regional economies // Russian foreign economic bulletin. 2011. № 7. P. 26-33.*
6. *Kuchukov R.A. Theory and practice of state regulation of economic and social processes: textbook. M.: Economy, 2010. 503 p.*
7. *On the amendments to the procedure for the development and implementation of federal target programs and intergovernmental programs, in the implementation of which the Russian Federation takes part.: Decree of the Government of the Russian Federation of 25.12.2004 № 842 [electronic resource]. URL: <http://www.consultant.ru/> (access date: 18/05/2014).*
8. *On approval of the design, implementation and evaluation of the effectiveness of government programs of the Russian Federation: decree of the Government of the Russian Federation of 02.08.2010 №588 [electronic resource]. URL: <http://www.consultant.ru/> (access date: 20.05.2014).*
9. *Popov R.A. Systemology of the regional economy. M.: Higher School, 2010. 223 p.*
10. *Raizberg B.A. State Administration of economic and social processes: textbook. M.: INFRA-M, 2010. 384 p.*
11. *Kharchenko E.V., Vertakova Y.V. State regulation of the national economy: textbook. M.: KNORUS, 2011. 328 p.*
12. *Shapkin I.N. Management of a regional economy: textbook. M.: KNORUS, 2005. 400 p.*
13. *Sharipov Sh. Program-target method of regulation of regional agriculture // AIC: economics and management. 2012. № 6. P. 37-44.*