

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ ГОСПЛАНА УССР

КОМПЛЕКСНЫЕ
ЦЕЛЕВЫЕ
ПРОГРАММЫ
В СОЮЗНОЙ
РЕСПУБЛИКЕ

(НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ)

КИЕВ НАУКОВА ДУМКА 1984

Монография посвящена вопросам разработки целевых комплексных межотраслевых и региональных программ в союзной республике. В ней обоснована необходимость разработки целевых комплексных программ при планировании развития народного хозяйства республики и решении важнейших народнохозяйственных, межотраслевых, региональных проблем. Изложена сущность, классификация программ, показано отличие их от планов, рассмотрены методические и организационные вопросы разработки программ. Приведен комплекс экономико-математических моделей для определения и распределения программных заданий по исполнителям. Сформулированы предложения по управлению разработкой и реализацией программ и увязке их с планами экономического и социального развития.

Для специалистов научно-исследовательских и проектных институтов, плановых и хозяйственных органов, преподавателей и учащихся вузов.

Авторы

*В. М. Бородюк, М. Н. Буцко, В. П. Кузьменко,
Л. Д. Недашковская, В. А. Поповкин, О. П. Самойлов,
В. К. Стецюра, А. В. Филимонова*

Ответственный редактор

В. М. Бородюк

Рецензенты

В. Ф. Беседин, А. М. Онищенко, О. П. Суслов

Редакция экономической литературы

К $\frac{0604020102-077}{M221(04)-84}$ 75-84

© Издательство «Наукова думка», 1984

ВВЕДЕНИЕ

Характерная особенность социалистической системы хозяйствования — постоянное совершенствование планирования и управления народным хозяйством. Важным направлением такого совершенствования является разработка целевых комплексных программ.

Необходимость разработки и реализации программно-целевых методов планирования и целевых комплексных программ вытекает из решений XXV и XXVI съездов КПСС, постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» от 12 июля 1979 г. и других директивных документов партии и правительства по вопросам совершенствования планирования и управления народным хозяйством.

В Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду партии отмечалось: «Управленческая и прежде всего плановая деятельность должна быть нацелена на конечные народнохозяйственные результаты. Такой подход становится особенно актуальным по мере роста и усложнения экономики, когда эти конечные результаты все больше зависят от множества промежуточных звеньев, от сложной системы внутриотраслевых и межотраслевых связей. В таких условиях в погоне за промежуточными результатами, которые сами по себе еще не решают дела, легко упустить главное — результаты конечные. И, наоборот, не уделив должного внимания каким-то промежуточным звеньям, можно подорвать конечный, суммарный эффект больших усилий и вложений» [5, с. 59].

В связи с этим, говорилось далее в Отчетном докладе, «назрел вопрос о совершенствовании методов комплексного решения крупных общегосударственных межотраслевых и территориальных проблем. Здесь требуются единые, централизованные программы, охватывающие все этапы работы — от

проектирования до практической реализации. Важно, чтобы в каждом случае были конкретные органы, конкретные люди, несущие всю полноту ответственности, координирующие все усилия в рамках той или иной программы» [5, с. 61].

Указания о необходимости разработки целевых комплексных программ, их назначении и месте в системе народно-хозяйственного планирования содержались уже в «Основных направлениях развития народного хозяйства СССР на 1976—1980 годы.» [5, с. 129—130].

В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» поставлена задача «разрабатывать в качестве важнейшей составной части государственных перспективных планов экономического и социального развития целевые комплексные научно-технические, экономические и социальные программы.., обеспечивая необходимую увязку этих программ с соответствующими разделами плана, с материальными и финансовыми ресурсами» [8, с. 13].

Курс на разработку целевых комплексных программ подтвержден и на XXVI съезде КПСС. В Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года указывается на необходимость «шире использовать целевые комплексные программы как органические составные части государственных перспективных планов экономического и социального развития, повысить их обоснованность, направленность на конечные результаты и решение конкретных научно-технических, экономических и социальных проблем. Создавать и применять эффективные системы управления программами» [6, с. 198]. Это свидетельствует о том, что разработка целевых комплексных программ является не разовым мероприятием, а долговременной политикой КПСС в области совершенствования планирования.

Особое внимание, уделяемое вопросам разработки и реализации целевых комплексных программ, обусловлено особенностями современного развития народного хозяйства республики, которое характеризуется непрерывным ростом объемов производства, углублением специализации и усложнением производственных связей между отдельными отраслями и предприятиями. В то же время в условиях действующей системы и применяемых методов организации планирования и управления народным хозяйством не обеспечивается в должной мере и с необходимой эффективностью подчинение деятельности всех взаимосвязанных исполнителей решению поставленных народнохозяйственных задач и тем более достижению конечных на-

роднохозяйственных целей. Это приводит к несогласованности действий различных министерств, ведомств и предприятий, порождает диспропорции между ними и в конечном итоге ведет к снижению эффективности общественного производства, отрицательно сказывается на экономическом развитии республики.

В связи с этим возникает необходимость в дальнейшем совершенствовании планирования, в разработке новых методов, позволяющих устранять указанные и другие недостатки. Таким новым направлением совершенствования планирования развития народного хозяйства в настоящее время является разработка целевых комплексных программ, в основе которых лежит требование осуществления планирования «от конечных результатов» и необходимость обеспечения интеграции действий всех взаимосвязанных исполнителей на достижение поставленных конечных целей.

В СССР имеется определенный опыт решения крупных народнохозяйственных задач с использованием программно-целевых методов планирования. Практическими примерами являются первый перспективный план нашей страны — план ГОЭЛРО, программа индустриализации страны, программа развития сельского хозяйства, программы освоения Сибири, строительства БАМа, программа освоения космического пространства и др.

В соответствии с решениями XXVI съезда КПСС в 1981—1985 гг. на основе программно-целевых методов планирования решается широкий круг социально-экономических, производственных и научно-технических проблем развития народного хозяйства страны в целом и отдельных союзных республик.

В одиннадцатой пятилетке начата реализация принятой майским (1982 г.) Пленумом ЦК КПСС Продовольственной программы страны, а также энергетической программы. На очереди ряд других масштабных народнохозяйственных программ.

Наиболее широко программно-целевое планирование осуществляется при решении научно-технических проблем. Всего в текущей пятилетке разработаны и реализуются 170 союзных научно-технических программ, из них 129 связаны с разработкой научно-технических проблем и 41 целевая комплексная научно-техническая программа, предусматривающие не только разработку научно-технических проблем, но и широкое внедрение достижений науки и техники в производство.

Большое внимание разработке целевых комплексных программ уделяется в союзных республиках. В план экономиче-

ского и социального развития народного хозяйства УССР на 1981—1985 гг. включены шесть целевых комплексных научно-технических программ («Агрокомплекс», «Сахар», «Материалоемкость», «Металл», «Энергокомплекс», «Труд») и 35 программ по решению важнейших научно-технических проблем.

Параллельно с разработкой и реализацией целевых комплексных программ в СССР ведется большая работа по совершенствованию методологических и методических основ программно-целевого планирования.

Над методологическими и методическими вопросами разработки долговременных народнохозяйственных программ в стране работает ряд организаций (ЦЭМИ АН СССР, НИЭИ Госплана СССР, ИЭ и ОПП СО АН СССР и др.).

Много внимания вопросам построения целевых комплексных программ в последнее время уделяется в научной литературе. В частности, вопросам использования программно-целевых методов в планировании и управлении посвящены работы А. Г. Аганбегяна, Н. П. Федоренко, Ю. М. Самохина, А. В. Бачурина, Е. П. Голубкова, М. Я. Лемешева, Е. З. Майминаса, Б. А. Райзберга. Проблемы разработки целевых комплексных программ рассматривались неоднократно на всесоюзных научных семинарах и конференциях, а также на научных семинарах и конференциях, проводимых в союзных республиках. Но несмотря на это, многие методологические, методические и организационные вопросы разработки целевых комплексных программ, связанных с обоснованием сущности программ, исходных принципов их разработки, места в системе народнохозяйственного планирования, с определением и распределением программных заданий по исполнителям, их согласованием между собой и обеспечением необходимыми ресурсами, а также с управлением разработкой и реализацией программ, увязкой их с планами экономического и социального развития и другие продолжают оставаться нерешенными.

В опубликованных по данным вопросам работах и методических материалах содержится ряд противоречивых, спорных, недостаточно раскрытых положений, что значительно усложняет разработку и реализацию целевых комплексных программ, так как без однозначного понимания всеми исполнителями основных методологических и методических вопросов разработка и реализация конкретных целевых комплексных программ являются задачей трудноразрешимой.

Все это обусловило необходимость подготовки настоящей монографии. В ее основу положены научные исследования, выполненные в отделе методологии автоматизированных си-

стем плановых расчетов и целевых комплексных программ Научно-исследовательского экономического института Госплана УССР.

Монографию написали: В. М. Бородюк (введение, § 1—3 гл. I, § 1—4 гл. II, § 1—4 гл. III, § 1—4 гл. IV, заключение); В. А. Поповкин (§ 1—5 гл. V); В. К. Стецюра (§ 4 гл. I, § 3, 4 гл. IV); В. П. Кузьменко (§ 1—4 гл. III, § 4 гл. IV); М. Н. Буцко (§ 2 гл. II, § 1, 3, 4 гл. IV, заключение); Л. Д. Недашковская (§ 1 гл. IV); О. П. Самойлов (§ 3—4 гл. III, § 2 гл. IV); А. В. Филимонова (§ 2 гл. IV).

В обработке и оформлении материалов принимали участие Л. В. Иванова, В. А. Крайник, Т. С. Ратушная, Т. Л. Семенова.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ ЦЕЛЕВЫХ КОМПЛЕКСНЫХ ПРОГРАММ

1. Объективные предпосылки и необходимость разработки целевых комплексных программ

Современный уровень развития общественного производства характеризуется ростом его масштабов, дальнейшим разделением общественного труда, расширением и усложнением производственных взаимосвязей между предприятиями и организациями, усложнением социальных и экономических проблем, стоящих перед народным хозяйством. В этих условиях производство любой продукции, и особенно конечной, достижение целей, связанных с удовлетворением потребностей населения или решением различных научно-технических, производственно-экономических и других проблем, требуют участия многих предприятий, организаций, различных министерств и ведомств. При этом затраты средств на сопряженных предприятиях во многих случаях значительно превышают затраты на основных предприятиях [47, с. 12—13].

Отсюда видно, что планирование производства, распределения и потребления любой конечной и промежуточной продукции требует комплексного подхода и не может рассматриваться и осуществляться автономно без увязки между всеми сопряженными исполнителями и потребителями. Такое взаимодействие должно обеспечиваться и при разработке планов экономического и социального развития. Однако, как свидетельствуют многочисленные примеры, взятые из практики планирования, научных работ, материалов статистической отчетности и других источников, в разрабатываемых в настоящее время планах имеется значительное количество неувязок, несогласованностей и других недостатков. Это говорит о том, что при их разработке необходимое взаимодействие различных предприятий, организаций и других исполнителей не обеспечивается в должной мере. Основные причины такого положения заключаются в недостатках действующей системы отраслевого и ведомственного планирования, которые затрудняют нахождение рациональных соотношений между взаимосвязан-

ными предприятиями и другими исполнителями, что порождает между ними закономерные неувязки, не позволяет в достаточной мере эффективно использовать трудовые, финансовые и материальные ресурсы и не направлено прямо на достижение конечных социально-экономических целей, стоящих перед обществом.

В действующей практике широко применяются методы расчета экономических показателей на перспективный период «от достигнутого уровня», основанные на изучении и анализе тенденций их изменения во времени. Полученные таким образом результаты не всегда подкрепляются необходимыми инженерными и экономическими расчетами или другими обоснованиями. Вместе с тем методы планирования «от достигнутого уровня» относятся к группе методов экстраполяции и могут применяться только для весьма приближенных оценок на стадии выработки концепции долговременного развития народного хозяйства, основных направлений, при составлении экономических прогнозов. Использование их при разработке планов, т. е. документов всесторонне обоснованных, носящих директивный и адресный характер и являющихся обязательными для практической реализации, часто ведет к принятию недостаточно обоснованных плановых и управленческих решений, порождает разрыв между разработкой планов производства и возможностями их материально-технического снабжения, усложняет и во многих случаях не обеспечивает увязки различных экономических показателей между собой, затрудняет поиск оптимальных народнохозяйственных решений, ведет к другим отрицательным последствиям.

Нерациональным в действующей практике планирования является также установление производственных заданий по выпуску отдельных видов как конечной, так и промежуточной продукции даже для ближайших лет расчетного периода, в виде сильно агрегированных показателей, без учета всех взаимосвязей между сопряженными предприятиями, так как с помощью обычных балансовых расчетов, выполняемых по укрупненной номенклатуре и агрегированным экономическим показателям, сложно увязать производственные программы между собой и с материально-техническими ресурсами.

Отраслевое и ведомственное планирование в настоящее время становится недостаточно эффективным также при решении многих межотраслевых и народнохозяйственных задач. Недостаточно эффективно решаются эти задачи и в комплексных территориальных планах, представляющих собой по сути простой свод территориальных разрезов отраслевых и ведомственных планов.

Ныне сложилось такое положение, что разработка планов для различных уровней (народное хозяйство, министерство, объединение, предприятие) и рассмотрение их как автономных изолированных информационных систем не обеспечивает сквозной согласованности между ними и конкретной адресности всех показателей. При реализации планов оценка результатов деятельности отдельных исполнителей осуществляется не по конкретной конечной продукции, а по укрупненной номенклатуре, валовой, реализуемой, чистой продукции и другим показателям. Это позволяет предприятиям выполнять и даже перевыполнять планы по отчетным показателям, не выполняя их по производству продукции в необходимом ассортименте. При выполнении планов исполнители часто отдают предпочтение не достижению поставленных социально-экономических целей или других народнохозяйственных результатов, а выполнению в первую очередь производственных задач, преследуя тем самым чисто ведомственные интересы. В связи с этим на протяжении продолжительного времени многие виды продукции продолжают оставаться остродефицитными, потребности населения и народного хозяйства в них не удовлетворяются. Разрабатываемые планы и формы представления в них показателей не позволяют получить развернутую картину достижения конечных результатов с учетом всех взаимосвязей между сопряженными исполнителями.

Следовательно, действующая система планирования требует дальнейшего совершенствования и прежде всего усиления комплексного подхода при решении практически всех межотраслевых задач.

Методологический принцип комплексности планирования и его целевой ориентации, лежавшей в основе разработки целевых комплексных программ, всегда учитывался при разработке планов развития народного хозяйства страны, а также при решении отдельных народнохозяйственных задач. Впервые методы комплексного и целевого планирования в СССР были применены при разработке плана ГОЭЛРО, в котором решались производственно-технические и социально-экономические задачи. Характерные черты комплексного и целевого планирования четко просматриваются при разработке всех пятилетних народнохозяйственных планов. В связи с этим в научной литературе возникла точка зрения, что программно-целевой метод был всегда присущ социалистическому планированию и что программы по своим принципам, методам разработки и содержанию ничем не отличаются от планов экономического и социального развития народного хозяйства, а каждый план является по существу большой комплексной программой.

В основе такого заключения лежит положение о том, что с использованием существующих методов планирования может быть успешно разработан всесторонне обоснованный, сбалансированный, увязанный и согласованный по всем показателям на всех уровнях планирования план экономического и социального развития народного хозяйства, обеспечивающий достижение поставленных целей с наивысшей эффективностью. Согласно этому положению, все проблемы могут эффективно решаться в рамках разрабатываемых в настоящее время народнохозяйственных планов, реализуемых через действующую структуру управления, и, таким образом, отпадает необходимость в разработке программ, поскольку речь идет о замене одного слова другим.

Однако анализ различных плановых и отчетных материалов свидетельствует о наличии многих неувязок, несогласованностей и других недостатков в разрабатываемых планах. Причем эти неувязки повторяются так часто, что становятся чуть ли не нормой практики планирования. Кроме того, реализация принципов комплексности и сбалансированности в условиях действующей системы планирования не обеспечивается в должной мере, что в конечном итоге отрицательно сказывается на выполнении поставленных задач. А отсюда возникает необходимость в совершенствовании планирования на основе разработки целевых комплексных программ, которые позволят значительно полнее реализовать многие важнейшие принципы планирования.

В настоящее время ученые по-разному обосновывают необходимость разработки целевых комплексных программ. В работе «Комплексное народнохозяйственное планирование» [40] отмечается, что в основе программного планирования лежит научное обоснование целей общественного развития и необходимость ориентации плановых расчетов и всех исполнителей на достижение целей, являющихся объективным требованием современного уровня экономики. Однако определение целей и ориентация исполнителей на их достижение являются объективным требованием развития экономики в любое время и необходимым исходным условием планирования. Наши планы всегда были ориентированы на реализацию целей развития страны и являлись средством реализации целей и задач партии. Таким образом, целевая направленность наших планов является основополагающим требованием всего планирования, но выражение целей и эффективность решения этой проблемы в условиях существующей системы планирования недостаточны.

Некоторые ученые считают, что разработка целевых комплексных программ — качественно новое направление в

совершенствовании всей системы планирования, и в связи с этим планы необходимо заменить комплексом программ, которые охватывали бы все народное хозяйство. В этих условиях сумма всех программ будет составлять народнохозяйственный план, разработанный на программной основе, а это должно привести к тому, что действующая система планирования будет заменена программным планированием. Однако практическая реализация такого подхода в настоящее время неосуществима в связи с недостаточной разработанностью методологии и методики программно-целевого планирования, и по ряду других причин (информационного, вычислительного, организационного характера) он может рассматриваться лишь чисто теоретически в порядке постановки. К тому же реализация такого подхода не исключает необходимость разработки единого плана экономического и социального развития, который является средством регулирования важнейших народнохозяйственных пропорций, согласования различных стоимостных и натуральных показателей, а также взаимоувязки различных программ.

В существующих условиях наиболее реальным является подход, когда программы, отличающиеся от планов по содержанию, применяемым методам, поставленным целям, способам их выражения и достижения и другим параметрам будут разрабатываться и существовать параллельно с планами, дополняя их и в то же время решая свои задачи. При этом количество разрабатываемых ныне целевых комплексных программ не должно быть большим. По мере накопления опыта программного планирования, совершенствования и развития применяемых для этих целей методов и приемов число программ может постепенно увеличиваться.

Предлагаемое М. Я. Лемешевым и А. И. Панченко [47] направление реализации программного подхода в планировании, заключающееся в разделении всего народного хозяйства на комплексы взаимосвязанных отраслей, которые будут работать на достижение конечных целей, является трудноосуществимым и малоэффективным по следующим соображениям.

Разделение народного хозяйства на комплексы взаимосвязанных отраслей практически равноценно разделению его на отрасли. Эти комплексы, подобно отраслям, не будут работать на достижение только одной конечной цели, так как в них войдут предприятия, работающие на достижение различных целей, а проблема их увязки между собой будет стоять так же остро, как и проблема увязки отраслей, поскольку в народном хозяйстве всегда будет много проблем, решение которых требует участия предприятий, входящих в различные комплексы. В отдельных случаях, безусловно, целесообразно проводить

разбивку народного хозяйства на комплексы взаимосвязанных предприятий, что осуществляется при создании объединений. Это позволяет частично устранять или смягчать ведомственную разобщенность предприятий, улучшать согласованность их производственных программ, укреплять материально-техническое обеспечение производства, решать ряд других производственных, хозяйственных и организационных вопросов. Однако на этой основе проблема увязки всех предприятий также не может быть решена, так как значительная часть из них не специализируется на производстве однородной продукции. В свою очередь даже специализированные предприятия поставляют свою продукцию многим потребителям, которые входят в разные структурные группы или объединения, а создать полностью автономные группы взаимосвязанных предприятий практически невозможно. К тому же программное планирование — это не просто планирование межотраслевых комплексов, которое есть не что иное, как простое развитие отраслевого планирования на основе перехода к более агрегированным единицам. Это новое направление совершенствования планирования, в определенной мере дополняющее и развивающее действующую систему планирования и управления, устраняющее ее основные недостатки.

В научной литературе имеется заключение, что наилучшие результаты в совершенствовании планирования могут быть достигнуты при органическом сочетании программно-целевого, отраслевого и территориального подходов к планированию [12]. Такое заключение позволяет сделать вывод, что народно-хозяйственный план наряду с отраслевым, территориальным и ведомственным должен иметь еще и программный разрез.

Однако, как показывают многочисленные примеры, эффективное сочетание или взаимодействие указанных подходов практически трудноосуществимо. Во-первых, эти подходы основываются на разных исходных положениях (что прежде всего относится к программно-целевому), которые далеко не всегда дополняют друг друга. Во-вторых, еще далеко не решена проблема сочетания отраслевого, ведомственного и территориального планирования, и в существующей практике территориальные и даже отраслевые планы в большинстве случаев формируются путем суммирования планов предприятий и носят пассивный характер. Решение данной проблемы еще более усложняется, если возникает необходимость сочетать три (четыре) разных подхода.

Нельзя согласиться и с точкой зрения, что программный подход с достаточной эффективностью может проявить себя при вращении в действующую систему планирования и управ-

ления и будет решать задачи, непосильные для существующего механизма. Такой точки зрения придерживаются А. Р. Лейбкинд и Б. Л. Рудник [46], которые отмечают, что применение программного метода планирования дополняет действующие методы разработки планов, меняет формы координации и увязки производственных программ сопряженных предприятий, усиливает централизованное начало плана.

Оценивая такую позицию, нужно отметить, что в определенной мере разработка целевых комплексных программ по причине недостаточного решения многих методических, информационных, организационных вопросов, по крайней мере, в ближайшее время должна осуществляться в рамках действующей системы планирования и управления. И с этим условием в реальной действительности нужно считаться. В то же время данный путь не может быть перспективным направлением совершенствования планирования, так как его нельзя постоянно осуществлять только на основе дополнения, расширения, уточнения отдельных методов и приемов, применяемых в сложившейся системе, ибо в ней может просто не найтись места для новых подходов, основанных на ряде иных методологических положений. В результате никакой интеграции новых методов с действующими может не получиться.

Нужны и более радикальные направления совершенствования планирования, требующие разработки действительно новых методов. И вовсе не обязательно, чтобы они во всем приспособлялись к сложившейся системе.

А. Р. Лейбкинд и Б. Л. Рудник [46], обосновывая необходимость применения программно-целевых методов планирования, считают, что на основе программ следует решать вопросы, которые не вписываются в формы и показатели пятилетних и годовых планов различного уровня. Такой подход неоправдан по той причине, что формы планов и их показатели не являются раз и навсегда утвержденными. При необходимости они могут изменяться и дополняться как новыми формами, так и новыми показателями, что вовсе не требует разработки новых подходов в планировании. Однако простое изменение форм и показателей практически не меняет качества планов. По вопросу о необходимости разработки и применения программно-целевых методов планирования имеются и другие точки зрения. Но они тоже в достаточной мере не объясняют необходимость применения программно-целевых методов планирования.

При оценке необходимости разработки программ нужно исходить из того обстоятельства, что в перспективных планах экономического и социального развития народного хозяйства

в той или иной мере решается большая часть проблем, которые можно было бы выделить в самостоятельные программы. Но решаются эти проблемы в планах без определения четких конечных результатов, сроков их достижения и необходимых для этого ресурсов. В большинстве таблиц планов предусматривается достижение только промежуточных результатов за рассматриваемый период. Все, что выходит за временной горизонт плана, остается не разработанным и не раскрытым, хотя большая часть проблем, особенно связанных с удовлетворением потребностей населения и народного хозяйства, не может быть решена за одну и даже несколько пятилеток. Они требуют для своего решения более продолжительного времени. Кроме того, из-за наличия чисто ведомственных интересов в планах не обеспечивается подчинение усилий всех взаимосвязанных исполнителей достижению даже поставленных целей.

В то же время из постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР по улучшению планирования и совершенствованию хозяйственного механизма [8] вытекает задача обеспечения ориентации экономики и планирования на конечные результаты. Совершенствование же существующих методов планирования, несколько смягчая отдельные недостатки, не устраняет коренных причин, которые их порождают. Эту роль в настоящее время успешно могут выполнять целевые комплексные программы.

Мы считаем совершенно правильной точку зрения, что разработка и реализация программ позволяют принципиально по-новому наладить механизм организационного, экономического и хозяйственного взаимодействия различных министерств, ведомств и особенно предприятий, работающих над решением одной проблемы или участвующих в производстве одной конечной продукции и направлена на то, чтобы преодолеть ведомственные барьеры, наносящие прямой ущерб народному хозяйству. Программы ориентируют исполнителей на достижение конечных народнохозяйственных целей (результатов), на производство конечной продукции в необходимом ассортименте и с определенными потребительскими качествами, с учетом территориальной общности предприятий, их технологической взаимозависимости, увязки с предприятиями обслуживающих отраслей независимо от их ведомственной подчиненности.

Разработка целевых комплексных программ объективно обусловлена и тем, что народное хозяйство представляет собой единый механизм с централизованной системой планирования и управления. Это позволяет решать вопросы сбалансированности всех звеньев народного хозяйства как единой системы, исходя из общегосударственных интересов и поставленных ко-

нечных целей. Кроме того, в настоящее время страна располагает мощным экономическим, производственным и научно-техническим потенциалом и может успешно решать весьма сложные экономические, социальные, научно-технические и другие проблемы, требующие для своей реализации длительного времени. В основе этих проблем могут лежать как долговременные постоянные цели, так и отдельные разовые вопросы, связанные прежде всего с решением различных научно-технических, производственно-экономических и других проблем.

Необходимость разработки целевых комплексных программ вытекает также из экономического закона соответствия производственных отношений характеру производительных сил. В связи с этим нужно отметить, что развитие народного хозяйства и усложнение межотраслевых взаимосвязей осуществлялись постоянно, а методы планирования и управления для решения все более усложняющихся проблем совершенствовались относительно медленнее, в связи с чем между ними образовался определенный разрыв, который, в свою очередь, породил много недостатков. Устранение этих недостатков путем дальнейшего совершенствования отдельных сложившихся методов и организации планирования практически трудноосуществимо. В сложившихся условиях программно-целевой метод планирования как раз является той основой, которая может привести к дальнейшему совершенствованию всей системы планирования и управления народным хозяйством и обеспечить значительное повышение обоснованности и эффективности принимаемых решений. Его применение — закономерный этап коренного совершенствования планирования и управления на основе «от конечных целей». Практическая реализация данного метода позволит полнее использовать преимущества плановой системы ведения хозяйства.

Практическая разработка научно обоснованных целевых комплексных программ связана с решением широкого круга научно-методических, организационных, правовых и других вопросов и требует создания специальных методических рекомендаций и методик решения различных проблем в рамках построения целевых комплексных программ и других документов.

2. Сущность, классификация и основные методологические принципы разработки целевых комплексных программ

Основным результатом и выходным документом применения программно-целевого подхода в планировании являются целевые комплексные программы. Сущность программ в значи-