

ПРОБЛЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

**ОПЫТ
СИСТЕМНЫХ
ИССЛЕДОВАНИЙ**



ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ.



АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
ПРИ СОВЕТЕ МИНИСТРОВ СССР

“ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ”

ПРОБЛЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

ОПЫТ СИСТЕМНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Под редакцией
доктора экономических наук,
профессора Е.П.ГОЛУБКОВА
и доктора технических наук,
профессора А.М.ЖАНДАРОВА



Москва Экономика 1987

**ББК 65.9 (2) 23
П78**

**Редакционная коллегия серии:
Е.М. СЕРГЕЕВ, П.А. СКИПЕТРОВ, Ю.С. КАРАБАСОВ,
Л.П. СТРЕЛЬНИКОВ, Н.В. АМАЕВА (секретарь)**

Рецензент — доктор технических наук Б.А. РАЙЗБЕРГ

**П 0604020102 — 160 58—87
011 (01) — 87**

© Издательство "Экономика", 1987

В рамках осуществления радикальной реформы управления экономикой страны, предусмотренной решениями июньского (1987 г.) Пленума ЦК КПСС, необходимо переориентировать экономический рост с промежуточных на конечные результаты, усилить внимание центральных экономических ведомств и отраслевых министерств к рассмотрению стратегических вопросов развития страны с одновременным расширением самостоятельности предприятий и объединений при определении направлений своей деятельности. Эффективному выполнению указанных требований способствует использование современных методов анализа, разрабатываемых в рамках системных исследований.

Системные исследования направлены на изучение сложных комплексных проблем, ориентированы не только на познание существа изучаемых проблем и соответствующих объектов, но и на создание средств, обеспечивающих управление этими объектами, разрешение имеющихся проблем. Это единство исследовательских и преобразующих функций обуславливает комплексный, междисциплинарный характер системных исследований.

В системных исследованиях особую важность приобрело дальнейшее развитие системного подхода при разработке и решении конкретных планово-управленческих задач методами системного анализа. Этим вопросам и посвящена монография.

Для того чтобы детально охарактеризовать аспекты системной методологии применительно к предмету исследования, кратко рассмотрим содержание важнейших составных частей понятия "системные исследования": общую теорию систем, системный подход и системный анализ, а также особенности исследования социально-экономических систем.

Общая теория систем представляет собой научную дисциплину, разрабатывающую методологические принципы исследования систем любых типов. Она использует в качестве специального инструментария системный подход, в основе которого лежат принципы материалистической диалектики, марксистский научный метод. *Системный подход* представляет собой комплексное изучение экономики как единого целого.

Деятельность любой части системы оказывает влияние на деятельность всех других ее частей. Этот принцип, положенный в основу диалектики,

требует рассматривать все явления в их причинной зависимости и обусловленности.

Следовательно, для обоснования и оценки любого решения необходимо определить все существенные взаимосвязи системы и установить их влияние на поведение всей системы, а не только ее части.

При анализе соотношения целого и части с использованием системного подхода определяющая роль принадлежит целому. При анализе частей системы он дает возможность выбрать способ их объединения в целое — единую систему, выявить во всяком явлении упорядоченность, закономерность. Каждая закономерность, сходство и отличие могут быть объяснены путем изучения структуры, или связей системы, которые выделяются в особые объекты исследования. Кроме того, системный подход дает возможность предсказать, как будет развиваться система, если изменится внешняя среда или какая-то из частей самой системы.

По мере роста производительных сил, увеличения масштабов общественного производства углубляются специализация и разделение общественного труда, требующие планомерного согласования всех хозяйственных связей, возрастает значение координации деятельности отраслевых и территориальных органов планирования и управления, комплексного решения хозяйственных проблем, а следовательно, и системного подхода.

Системный анализ — это методология исследования объектов, представленных в виде систем. Любой объект анализируется как система взаимосвязанных составных элементов, их свойств, качеств. Характерным для системного анализа является то, что поиск лучшего решения проблемы начинается с определения и упорядочения целей системы, при функционировании которой возникла данная группа проблем. При этом устанавливается соответствие между этими целями, путями решения проблемы и необходимыми для этого ресурсами.

Оценка и выбор наилучших способов достижения целей осуществляются с помощью моделей и критериев. Системный анализ современных сложных социально-экономических систем невозможен без использования экономико-математических методов и моделей, электронно-вычислительной техники. Различные виды критериев позволяют количественно оценить приоритетность целей и мероприятий, выбрать наиболее эффективные плано-управленческие решения.

Целью системного анализа является выработка практических рекомендаций при выборе наилучшего варианта решения на основе полной и всесторонней проверки различных вариантов действий с точки зрения количественного и качественного сопоставления затраченных ресурсов с получаемым эффектом.

Системный анализ предназначен для решения в первую очередь слабоструктурированных проблем, состав и взаимосвязи частей которых установлены не полностью, а также проблем, содержащих фактор неопределенности и неформализуемые задачи.

В данной монографии изучаются процессы планирования и управления, протекающие в социально-экономических системах. Эти системы характеризуются особенностями, предопределяющими выработку специальных подходов и методов их исследования. Рассмотрим некоторые из этих особенностей.

Конечный результат функционирования любой социально-экономической системы распадается на материально-вещественный, представляющий собой готовую продукцию и услуги с их конкретными характеристиками и свойствами; экономический, показывающий, за счет каких средств, какой ценой достигаются материально-вещественные результаты, и социальные результаты.

Многообразие результатов деятельности социально-экономических систем, необходимость учета взаимодействия различных по своей природе и сущности факторов и явлений предопределяют комплексный характер их исследования, успех которого в существенной степени зависит от умения решать слабоструктурированные многокритериальные задачи.

В социалистическом обществе народное хозяйство представляет единую, взаимосвязанную систему, которая с отдельными своими элементами имеет общую цель. Отсюда вытекает первоочередность задач анализа социалистического народного хозяйства как единой системы, согласования всех ее элементов исходя из приоритета народнохозяйственных целей над локальными целями ее элементов.

Функционирование социально-экономических систем связано с жизнедеятельностью общества. Поэтому исследование должно быть основано на историческом подходе, должно включать как важнейший элемент изучение исходного состояния, внутренних закономерностей, объективных тенденций развития системы.

Количественная определенность постановки и даже анализа социально-экономических проблем зачастую невысока, так как многие факторы не поддаются измерению, их можно оценить только качественно. Сложность математического моделирования социальных процессов в экономических системах еще больше затрудняет применение формальных методов. Вследствие большого удельного веса эвристических, неформальных методов при анализе социально-экономических систем достаточно часто применяются экспертные методы.

Исходя из вышеизложенного можно сформулировать следующие основные аспекты системного анализа социально-экономических объектов.

I. Учет всех важнейших сторон, взаимосвязей, факторов, влияющих на исследуемый объект:

переход от разработки и использования отдельных локальных, изолированных моделей к совокупности взаимосвязанных моделей, позволяющий исследовать систему в целом;

совместное использование формальных и неформальных методов исследования; обеспечение единства разработки и реализации плановых заданий и отдельных программ.

II. Рассмотрение исследуемых систем в динамике, использование при этом исторического подхода:

- снижение действия фактора неопределенности путем прогнозирования и многовариантного долгосрочного планирования;

- применение системы скользящего прогнозирования и планирования в целях периодического уточнения ранее полученных оценок;

- использование метода прецедента, аналогий;

- учет влияния решений, принимаемых в настоящее время, на функционирование системы в будущем.

III. Проведение исследований в направлении от общего к частному при глубокой проработке как общих, так и частных вопросов и совместном использовании методов анализа и синтеза:

- рассмотрение отдельных систем любого уровня управления в их организационной связи и взаимодействии с другими системами в рамках единого социалистического народного хозяйства, выявление роли каждой из них в процессе функционирования экономики;

- анализ и выбор для практической реализации наиболее важных с народнохозяйственной позиции проблем и целей функционирования и развития системы;

- поиск лучшего варианта решения возникшей проблемы в направлении "цели — мероприятия — ресурсы".

IV. Поиск наилучшего, оптимального варианта решения возникшей проблемы:

- разработка альтернативных вариантов решения с целью выбора оптимального;

- использование итеративных процедур согласования целей, мероприятий и ресурсов;

- применение многокритериальных оценок при поиске оптимальных вариантов решений.

В настоящее время системные исследования проводятся по широкому кругу планово-управленческих проблем. Одной из таких областей применения системных исследований является программно-целевое планирование и управление.

Целевые комплексные программы (ЦКП) разрабатываются и реализуются не только на народнохозяйственном и межотраслевом уровнях, но и на отраслевом уровне, а также на уровне объединений и предприятий. "Разработать и осуществить в каждой отрасли, в объединениях и на предприятиях комплексные программы технического перевооружения и реконструкции производства, его непрерывного обновления на основе современной техники и передовой технологии", — говорится в Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986—

1990 годы и на период до 2000 года¹. Программно-целевой метод прочно вошел в практику планирования и управления. Применение этого метода становится особенно актуальным на современном этапе развития народного хозяйства, характеризующемся возрастанием комплексности и масштабов решаемых социально-экономических, научно-технических и производственных проблем.

Важность программно-целевого планирования и управления в настоящее время общепризнана. Разработаны и реализуются такие долгосрочные программы, как Комплексная программа научно-технического прогресса СССР, Энергетическая программа СССР, Комплексная программа химизации, Продовольственная программа СССР, Комплексная программа развития производства товаров народного потребления и сферы услуг.

Однако нередко разрабатываемые программы не удовлетворяют современным требованиям. Одна из основных причин этого заключается в неоднозначном понимании роли и места программно-целевого метода на различных уровнях управления в едином механизме управления экономикой. Другой причиной является отсутствие сложившегося понятийного аппарата, большое число различных, часто противоречивых определений программы как основного инструмента программно-целевого метода, обилие несовпадающих точек зрения на функции программ.

Одной из причин, обуславливающих подчас недостаточно высокое качество разрабатываемых ЦКП, является низкий уровень организационно-технологического обеспечения их разработки.

Для межотраслевого уровня, уровня отраслей и подотраслей народного хозяйства, где программно-целевое управление применяется при решении большого числа проблем, для достижения целей различного характера (а число одновременно разрабатываемых и выполняемых программ чрезвычайно велико) особое значение приобретает технологический аспект проведения работ в рамках программно-целевого управления. Проработка этого аспекта связана с детализацией основных положений программно-целевого управления до уровня достаточно общих операций и указанием их взаимосвязи с целью обеспечения разработки и реализации программы, удовлетворяющей современным требованиям.

Нам представляется, что схемы разработки различных ЦКП указанных уровней могут быть типизированы. Об этом также говорит анализ методических материалов по разработке ЦКП межотраслевого и отраслевого уровней, проведенный в данной монографии.

Разработку ЦКП следует базировать на определенной совокупности методов системного анализа. К числу таких методов относятся структуризация, имитация, оптимизация.

Применение этих методов должно сочетаться с широким использованием экспертных процедур, предназначенных для выявления проблем

¹ Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. С. 278.

деятельности социально-экономических систем, выработки целей программы и мероприятий по их достижению, определению критериев выбора оптимальных вариантов программ и др.

Указанные методы, представляющие собой в целом системную методологию, используются при решении различных проблем совершенствования планирования и управления. В монографии впервые анализируется и обобщается отечественный опыт методического обеспечения разработки целевых комплексных программ.

При том, что существует обширная литература, посвященная вопросам программно-целевого подхода к планированию и управлению в нашей стране, ощущается недостаток аналитических обзоров и обобщений опыта применения программно-целевого метода в братских социалистических странах. Нами предпринята попытка такого анализа, который позволил поставить вопрос о наличии некоторых общих закономерностей разработки этих программ, особенно отраслевого и более низкого уровней.

В монографии рассматриваются примеры использования системной методологии при реализации процедур разработки целевых комплексных программ по научно-техническому прогрессу, кадрам и материально-техническому снабжению. Выбор перечисленных объектов обусловлен той важной ролью, которая отводится им на современном этапе развития народного хозяйства. Методические аспекты системной методологии в значительной мере варьируются с учетом специфики объектов исследования.

В связи с возрастающей ролью электронизации и компьютеризации народного хозяйства, отмеченной на XXVII съезде КПСС, авторы монографии предлагают использовать совокупность человеко-машинных процедур, облегчающих реализацию некоторых этапов разработки ЦКП. Основные используемые при этом алгоритмы и описание элементов необходимого программного обеспечения для ЭВМ приводятся в приложениях.

Монография написана следующими авторами: введение — Е.П.Голубков, А.М.Жандаров; главы 1 и 2 — Е.П.Голубков; глава 3 (кроме 3.3.1) — И.К.Ужинский; раздел 3.1 — А.М.Жандаров, И.К.Ужинский; раздел 3.3.1 — С.Н.Капустин; раздел 4.1 — С.Н.Капустин; раздел 4.2 — А.М.Жандаров; раздел 4.3 — И.К.Ужинский; глава 5 — В.А.Скрипкин, Е.П.Голубков; глава 6 — В.Н.Сулицкий; глава 7 — О.Д.Проценко.

Авторы приложений: И.К.Ужинский — Приложение 1; Н.Л.Королев, С.Н.Капустин — Приложение 2.

1 ПРИМЕНЕНИЕ СИСТЕМНОЙ МЕТОДОЛОГИИ В ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОМ УПРАВЛЕНИИ

ГЛАВА 1

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ "ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ"

В настоящее время для характеристики направления совершенствования планирования и управления, связанного с повышением его комплексности, целевой направленности, ориентации на конечные народнохозяйственные результаты, с преодолением ведомственной разобщенности на основе разработки целевых комплексных программ (ЦКП)¹, применяется широкий набор близких по смыслу терминов.

В первую очередь следует выделить использование терминов "подход" (например, "программно-целевой подход"²) и "метод" (например, "программный метод", "программно-целевой метод")³.

¹Здесь термин "целевая комплексная программа (ЦКП)" имеет самый обобщенный смысл, включает все типы планово-управленческих программ различного содержания, уровня и направленности. Поскольку в этой области не выработано единой терминологии, то применяются и такие, например, термины, как "комплексная программа", "целевая программа". В плановой практике достигнуто относительное единство терминологии только применительно к научно-техническим программам. Выделяют программы по решению важнейших научно-технических проблем и целевые комплексные программы. Первые заканчиваются испытанием новых технологических процессов, головных образцов машин или установочных партий новой продукции. Вторые предусматривают также производство и применение новых технологических процессов, орудий и предметов труда в тех или иных масштабах и больше соответствуют принципам программно-целевого управления (см., например, Смирницкий Е.К. Экономические показатели промышленности. Изд. 2-е. М.: Экономика, 1980).

²Кириченко В.Н. Долгосрочный перспективный план развития народного хозяйства. М.: Экономика, 1974; Комплексное народнохозяйственное планирование /Под ред Н.П.Федоренко. М.: Экономика, 1974; Стефанов Н., Симеонова К., Костов К., Качаунов С. Программно-целевой подход в управлении. Теория и практика: Перевод с болгарского. М.: Прогресс, 1975

³Бачурин А.В. Усиление системного, комплексного подхода в планировании //Плановое хозяйство. 1972. № 6.

По-разному определяют и объект применения данного подхода (метода) к управлению, планированию. Это еще в большей степени усиливает пестроту терминологии: программно-целевое планирование¹, программный метод планирования и управления, целевые методы планирования и управления², программный метод управления³ и т.п. Кроме того, иногда используются более частные термины, характеризующие отдельные стороны данного подхода (метода): целевой подход⁴, программный подход⁵ и т.д.

В большинстве случаев различия эти носят чисто терминологический, а не содержательный характер. Об этом говорит, в частности, использование в одной работе нескольких идентичных терминов, например "программно-целевой метод", "программно-целевой подход". Однако обилие терминов не способствует лучшему пониманию существа проблемы.

Если понятие "метод" рассматривать обобщенно — диалектический метод, методы анализа и синтеза и др., то среди них ЦКП или другим формам реализации программно-целевого метода как метода нет места.

Если же понятие "метод" рассматривать более конкретно, как "совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности, подчиненных решению конкретной задачи"⁶, разработка и реализация ЦКП могут рассматриваться как метод решения определенных плано-управленческих задач. Имея же в виду и другие формы реализации программно-целевого метода, можно использовать термин "методы".

Существует точка зрения, согласно которой "программно-целевые методы — это методы, используемые при управлении программами. В них следует включать методы: оценки и выбора проблем, для решения которых будут разрабатываться программы; формирования и оптимизации программ; определения потребных ресурсов и распределения их между элементами программ; организации системы управления программой и обеспечения организационного взаимодействия; координации и контроля работ по программам"⁷.

Однако при таком определении программно-целевых методов возникают следующие трудности: во-первых, выше перечислены скорее не методы, а этапы разработки ЦКП; во-вторых, даже если говорить о методах, исполь-

¹ Райзберг Б.А., Голубков Е.П., Пекарский Л.С. Системный подход в перспективном планировании. М.: Экономика, 1975.

² Цвелев Р.И. О целевых методах планирования и управления // Вопросы экономики. 1971. № 7.

³ Поспелов Г.С. Программный метод управления. Вып. 1. М.: ВЦ АН СССР. 1971.

⁴ Стефанов Н., Симеонова К., Костов К., Качаунов С. Программно-целевой подход в управлении. Теория и практика.

⁵ Лемешев М.Ю., Панченко А.И. Комплексные программы планирования народного хозяйства. М.: Экономика, 1973.

⁶ Большая Советская Энциклопедия. 3-е изд. Т. 16. С. 472.

⁷ Управление научно-техническими программами /Под ред. Д.Н.Бобрышева. М.: Экономика, 1983. С. 14—15.

зуемых на отдельных этапах разработки ЦКП, а не о программно-целевых методах вообще, то следует признать, что они практически ничем не отличаются от методов, используемых при разработке планов.

Возникают также определенные трудности, когда мы начинаем рассматривать программно-целевой метод во взаимосвязи с методами планирования, так как данный метод не вписывается ни в одну классификацию методов планирования. Программно-целевой метод не становится в один ряд с такими методами, как балансовый, оптимизации плановых решений, нормативный и др. И в то же время с уверенностью можно утверждать, что при разработке ЦКП указанные методы обязательно используются.

Эти трудности легко преодолеваются, если использовать более общий термин "подход", подразумевая под ним некую общую линию, определенную направленность реализации некоторых принципов и приемов планирования и управления, в рамках которого реализуются отдельные методы.

Еще более простым с терминологической точки зрения является, на наш взгляд, отказ от терминов "метод" и "подход". Тогда получается набор самых простых терминов по данной проблеме: "программно-целевое управление", "программно-целевое планирование", где программно-целевое управление (планирование) рассматривается как один из видов управления (планирования) наряду с отраслевым и территориальным. В дальнейшем мы будем использовать термин "программно-целевое управление" (ПЦУ). Терминология ПЦУ станет более понятной после рассмотрения его особенностей, видов ЦКП, их отличий от планов.

В научной литературе, посвященной ПЦУ, практически отсутствуют работы, в которых бы давалось определение ПЦУ. В большинстве случаев авторы, не давая общего определения, выделяют те или иные его особенности, в первую очередь целевой и программный подходы, подчеркивают логику его реализации: цели — мероприятия — ресурсы¹.

Иногда делается попытка в обобщенной формулировке выразить сущность ПЦУ. "Сущность программно-целевого подхода состоит в подчинении распределения ресурсов и намечаемых мероприятий на каждом уровне планирования и управления достижению определенной цели"². "В наиболее общей форме понятие программно-целевого метода определяют как метод программной разработки сложной проблемы"³. "Программно-целевой метод — это метод разработки специфических планов (и рычагов управления) достижения определенных целей (желательных конечных результатов производства), обеспечивающий строгую согласованность намечаемых систем мероприятий с поставленными целями

¹ Комплексное народнохозяйственное планирование /Под ред. Н.П.Федоренко; Лемешев М.Ю., Панченко А.И. Комплексные программы планирования народного хозяйства.

² Будаев В.Ю. Долгосрочные народнохозяйственные программы М.: Мысль, 1980. С. 232.

³ Там же. С. 71.

за счет проведения детального анализа этих целей, учета всех основных аспектов их достижения и непосредственного включения в план их реализации всех необходимых исполнителей вне зависимости от ведомственной принадлежности, минуя при необходимости некоторые из организационных уровней управления”¹.

Последнее, наиболее полное из приведенных определение, правильно выделяя особенности ПЦУ, в то же время, на наш взгляд, слишком узко трактует этот метод, сводя его к разработке специальных планов (и рычагов управления). За пределами рассмотрения остаются некоторые другие формы реализации ПЦУ (программно-целевые структуры управления, различные виды комплексов, бригадная организация труда и др.). Кроме того, ПЦУ включает не только разработку, но и реализацию ”специальных планов”.

Исходя из анализа особенностей ПЦУ можно выделить два подхода к трактовке данного понятия: расширенное и узкое. Первый подход в рамках ПЦУ рассматривает различные формы совершенствования планирования и управления, основывающиеся на отдельных его особенностях, второй — только разработку и реализацию ЦКП.

С учетом изложенного предлагается следующее определение ПЦУ. *Программно-целевое управление* в расширенной трактовке, т.е. вне зависимости от уровня и объекта его применения, — это воздействие субъекта управления на объект управления, вырабатываемое на основе методологии системного анализа. При этом средства достижения целей управления (план, целевая комплексная программа, оргструктура и др.) определяются исходя из этих целей и охвата всех стадий воспроизводственного процесса (жизненного цикла). Организационно-адресные вопросы являются вторичными, вытекающими из принципа обеспечения целостности решаемой проблемы.

Как следует из этого определения, на стадии выработки управленческого воздействия сущность системного анализа и сущность программно-целевого управления практически совпадают, т.е. можно говорить, что программно-целевое управление является областью применения методологии системного анализа в сфере планирования и управления. Однако программно-целевое управление, как и любое управление, в отличие от системного анализа включает и реализацию принятого решения. Целью же системного анализа является только выработка рекомендаций руководителю для подготовки любого (не только управленческого) решения.

Расширенная трактовка ПЦУ предполагает использование на практике отдельных особенностей ПЦУ, что обуславливает различные формы его реализации.

Например, такая особенность ПЦУ, как единство управления по ста-

¹ Тамбовцев В.Л., Тихомиров А.А. Организация управления комплексными программами М. Изд-во МГУ, 1982 С 21.

диям воспроизводственного процесса и жизненного цикла технических изделий, реализуется при организации различных видов объединений, народнохозяйственных и территориально-производственных комплексов, при использовании системы заказов-нарядов в планировании.

Ориентация на конечные результаты заложена в основу бригадной формы организации труда в промышленности и строительстве, безнарядных звеньев в сельском хозяйстве. Эти и другие примеры, которые можно привести, говорят о том, что отдельные черты ПЦУ присущи различным организационно-экономическим формам планово-управленческой деятельности.

В узкой трактовке этого понятия сущность ПЦУ сводится только к разработке и реализации ЦКП различного типа, являющихся единым плановым документом, в котором отражены все особенности данного подхода.

Разработка и реализация ЦКП осуществляются в настоящее время во все возрастающих масштабах, в них в наиболее полной мере аккумулируются основные особенности ПЦУ, поэтому ЦКП можно считать главной формой реализации ПЦУ.

1.2. ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПЦУ

На современном этапе развития экономики СССР вследствие усложнения структуры народного хозяйства, роста номенклатуры выпускаемой продукции, усиления роли социальных проблем, дальнейшего разделения труда и др. без уделения специального внимания процессу целеполагания ослабевает ориентация планово-управленческой деятельности на конечные цели, а промежуточные, локальные результаты могут возобладать над народнохозяйственными. ПЦУ дополняет традиционную систему управления приемами, усиливающими целевую стадию управления, позволяющими более четко ориентировать деятельность различных звеньев народнохозяйственной системы на реализацию наиболее важных социально-экономических целей, на достижение конечных результатов. Это и есть одна из главных особенностей ПЦУ.

Выбор направлений и масштабов развития в существенной мере определяется потребностями народного хозяйства и населения в производимой продукции и услугах. Исходя из потребностей определяются цели деятельности различных экономических объектов народнохозяйственной системы.

Действительно, без анализа степени соответствия потребительских свойств выпускаемой продукции характеру и содержанию конкретных общественных и личных потребностей трудно обоснованно определить направления совершенствования выпускаемой продукции, т.е. направления научных исследований и разработок в отраслях народного хозяйства. Необходимо также анализ объемных характеристик выпускаемой продукции и

оказываемых населению услуг, так как от производственных возможностей выпуска той или иной продукции (услуг) существенно зависит степень удовлетворения потребностей населения.

На XXVII съезде КПСС говорилось о перенесении центра внимания с промежуточных на конечные результаты, об определении приоритетных направлений научно-технического прогресса¹.

С позиций ориентации на конечные результаты должны осуществляться планирование отдельных этапов работ, распределение ресурсов, необходимых для их реализации. Например, ошибка на этапе прикладных научно-исследовательских работ (НИР), условно оцененная в 1 руб., приводит к потере 10 руб. — на стадии разработки, 100 руб. — на стадии производства и 1000 руб. — на стадии эксплуатации².

Доведение целей до конкретных исполнителей позволяет проводить более четкое согласование народнохозяйственных, коллективных и личных интересов, увязывать результаты работы отдельных труженников с целями предприятия, отрасли, всего народного хозяйства. Все это облегчает взаимосвязанный контроль за решением комплексных проблем на разных уровнях управления.

Реализация первой особенности ПЦУ создает благоприятные условия для решения таких важных проблем, как согласование целей и интересов различных звеньев народнохозяйственной системы, определение взаимосвязей между целями отдельных направлений развития экономики (социально-экономическими, научно-техническими, производственными).

Комплексное, взаимосвязанное решение разнообразных вопросов планирования и управления вытекает из второй особенности ПЦУ.

Эта особенность заключается в том, что ПЦУ охватывает все стадии воспроизводственного цикла экономических процессов или жизненного цикла технических систем. Оно исходит из взаимосвязанного учета основных сторон воспроизводственного процесса — производства, распределения, обмена и потребления в процессе планирования и управления.

Такой подход непосредственно вытекает из положений диалектического материализма о том, что все явления должны рассматриваться в их взаимосвязи и взаимообусловленности.

Однако в практике зачастую планирование отдельных работ осуществляется изолированно, без взаимосвязанного рассмотрения всех стадий воспроизводственного цикла. Данная тенденция усиливается по мере углубления разделения труда, усложнения внутри- и межотраслевых связей. Естественно, что недоучет отдельных стадий воспроизводственного цикла приводит к нарушению их органического единства и как следствие — к снижению эффективности планово-управленческой деятельности.

¹Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза С 141—143.

²Яковлев Б. Подход к созданию системы управления уровнем качества //Электронная техника. Вып. 10 (23). 1974. С. 4.

Например, одним из узких мест является планирование внедрения в производство новой техники и организация ее использования. Как показал анализ 50 научно-технических программ десятой пятилетки, проведенный ГКНТ, до стадии внедрения доводится 88,5% программ в области новых материалов, причем только 55,7% из них предусматривают освоение производства этих материалов в промышленных условиях. Еще ниже (70%) показатель внедрения новых технологических процессов. Слабо внедряются в производство новые орудия труда, разрабатываемые в рамках научно-технических программ. До стадии внедрения доводится только 55,1% из числа программ, подвергнутых анализу. Как правило, освоение производства и в рамках научно-технических программ представляет собой так называемое начальное освоение. В большинстве случаев научно-технические программы заканчиваются изготовлением образца или установочной серии, выпуском первой партии продукции по новой технологии. В результате происходит разрыв в единой цепи цикла "исследование—производство—потребление"¹.

Заканчивая рассмотрение основных особенностей ЦКП, следует отметить, что реализация ПЦУ также связана с использованием некоторых частных особенностей, основанных на общих системных принципах планирования и управления: сквозного характера планирования, предполагающего внесение изменений в ЦКП по мере появления новых целей и изменения возможностей их реализации; широкого использования методов системного анализа, экономико-математических методов и моделей, а также современной вычислительной техники и АСУ различных типов; расширения применения экономических методов управления, необходимых для снижения "жесткости" управления, обусловленной появлением дополнительных плановых документов в виде ЦКП; приоритетного обеспечения ресурсами и т.п.

Указанные особенности ПЦУ необходимо рассматривать в их совокупности, так как по отдельности они присущи многим рационально организованным процессам планирования и управления. Ведь нельзя, например, говорить о "нецелевом" управлении — целеполагание является важнейшей функцией управления. Различные разделы народнохозяйственного плана увязывают друг с другом, обеспечивая единство планирования воспроизводственного процесса. Однако ПЦУ предполагает усиление этих принципов и использование для этого специальных подходов и методов.

1.3. ПРОГРАММА И ПЛАН: СХОДСТВО И ОТЛИЧИЯ

Для того чтобы понять, что представляет собой ЦКП, прежде всего необходимо выяснить, какие различия существуют между ЦКП и планом и что общего в этих двух понятиях.

¹ Восс А. Широкие возможности программно-целевого планирования // Коммунист. 1981. № 15.

В экономической литературе наблюдается смешение понятий "программа" и "план" (что говорит об их близости). Разные авторы по-разному определяют и соотносят программу и план (что чему предшествует). Например, в Большой Советской Энциклопедии применительно к экономическим приложениям даются следующие определения: "Программа – план деятельности, работ"¹. План – "заранее намеченный порядок, последовательность осуществления какой-либо программы, выполнения работы, проведения мероприятий"².

С.Г.Струмилин трактовал план как определенную программу действий, ведущую в данной конкретной обстановке к намеченной цели.

В учебно-методической литературе план зачастую характеризуется как комплекс научно-технических, экономических и социальных задач, путей и средств их директивного осуществления.

Н.Н.Моисеев считает, что план является дальнейшим развитием программы. Последняя же есть некоторый целенаправленный, но относительно общий, недетализированный набор действий³.

Однако существует и другая точка зрения. Так, согласно А.Г.Аганбегяну, программа представляет собой более детальный плановый документ, она отличается от плана тем, что указывает не только в каком объеме производить, но и каким образом осуществлять производство⁴.

В то же время в большинстве публикаций по данной теме выделяют особый класс программ – целевые комплексные программы⁵. Под целевой комплексной программой обычно понимается директивный и адресный документ, представляющий собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс взаимоувязанных заданий и мероприятий, объединенный общей целью.

ЦКП обычно рассматривается как средство интеграции различных по содержанию и ведомственной подчиненности мероприятий, необходимых для достижения общей цели.

Другими словами, назначение ЦКП заключается в организационно-экономическом объединении усилий исполнителей при решении комплексной проблемы на основе определения направлений и содержания их деятельности в строгом соответствии с целями решаемой проблемы.

Следует отметить, что термин "целевая комплексная программа" имеет смысл только для выделения особого класса программ, удовлетворяющих требованиям ПЦУ, из общего множества программ. В содержательном

¹ Большая Советская Энциклопедия. 3-е изд. Т. 21. С. 20.

² Там же. Т. 19. С. 616.

³ Моисеев Н.Н. Управление – программный подход // Экономика и организация промышленного производства. 1974. № 1. С. 27.

⁴ Аганбегян А.Г. Управление социалистическими предприятиями. М.: Экономика, 1979. С. 126.

⁵ В практике плановой деятельности находят применение и другие виды программ, например производственная программа, при этом имеется в виду план выпуска промышленной продукции. В дальнейшем, излагая вопросы отличия программы от плана, мы будем рассматривать только ЦКП.