

УДК 338.22

<http://doi.org/10.35854/1998-1627-2022-3-306-312>

Программно-целевой подход инновационного развития: российский и зарубежный опыт

Анна Джалаловна Кяримова

Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики, Санкт-Петербург, Россия,
phd.kyarimova.ad@gmail.com

Аннотация

Цель. Обобщить российский и зарубежный опыт реализации программно-целевого подхода в управлении с теоретической точки зрения относительно разработки механизмов осуществления целевых программ.

Задачи. Изучить исторический опыт реализации целевых программ; выделить сформировавшиеся механизмы и алгоритм реализации таких программ; проанализировать подходы к оценке их эффективности.

Методология. Автором использованы общенаучные методы теоретического исследования, а также метод анализа подходов ведущих российских и зарубежных ученых в контексте изучаемой проблемы.

Результаты. Целевые программы по наиболее важным направлениям, таким как цифровизация, импортозамещение, социально-экономическое развитие, не достигают запланированных результатов. Обращая внимание на оценку эффективности федеральных целевых программ, автор отмечает, что категория «оценка эффективности» определена узко, тем самым не отражает логику и содержание разделов той или иной программы. Тем не менее очевидным остается тот факт, что федеральные целевые программы — основной инструмент инновационного развития национальной экономики. Это побуждает к разработке и совершенствованию механизмов их реализации.

Выводы. В ходе теоретического исследования проанализированы вторичные результаты исследований отечественных ученых.

Ключевые слова: инновационное развитие, цифровизация, программно-целевой подход, федеральные целевые программы, оценка эффективности

Для цитирования: Кяримова А. Д. Программно-целевой подход инновационного развития: российский и зарубежный опыт // *Экономика и управление*. 2022. Т. 28. № 3. С. 306–312. <http://doi.org/10.35854/1998-1627-2022-3-306-312>

Program-target approach to innovative development: Russian and foreign experience

Anna D. Kyarimova

St. Petersburg University of Management Technologies and Economics, St. Petersburg, Russia,
phd.kyarimova.ad@gmail.com

Abstract

Aim. The presented study aims to summarize Russian and foreign experience in the implementation of a program-target approach to management from a theoretical perspective concerning the development of mechanisms for the implementation of target programs.

© Кяримова А. Д., 2022

Tasks. The author investigates the historical experience of implementing target programs; identifies the established algorithm and mechanisms for the implementation of such programs; analyzes approaches to assessing their efficiency.

Methods. The author uses general scientific methods of theoretical research and analysis of the approaches of leading Russian and foreign scientists in the context of the problem under investigation.

Results. Target programs in the most important areas, such as digitalization, import substitution, and socio-economic development, do not produce the expected results. Drawing attention to the assessment of the efficiency of federal target programs, the author notes that the category of “efficiency assessment” is narrowly defined and thereby does not reflect the logic and content of the components of a particular program. Nevertheless, it remains obvious that federal target programs are the main instrument of the innovative development of the national economy. This encourages the development and improvement of mechanisms for their implementation.

Conclusion. In the course of theoretical research, the secondary results of the works of domestic scientists are analyzed.

Keywords: *innovative development, digitalization, program-target approach, federal target programs, efficiency assessment*

For citation: Kyarimova A. D. Program-target approach to innovative development: Russian and foreign experience. *Ekonomika i upravlenie = Economics and Management*. 2022;28(3):306-312 (In Russ.). <http://doi.org/10.35854/1998-1627-2022-3-306-312>

Введение

Подходы к решению задач инновационного развития зависят от множества факторов социально-экономического, политико-правового и даже национально-культурного характера. В дискуссии о выборе наиболее предпочтительного подхода, который может служить основой парадигмы инновационного развития, приоритет программно-целевого подхода обусловлен государственными задачами планирования экономики. Формой реализации программно-целевого подхода является государственная целевая программа, включающая в себя систему мероприятий и инструментов реализации социально-экономических целей государственной политики.

С. С. Артемьева, Е. А. Буянова характеризуют алгоритм программно-целевого подхода формулой «цели — пути их достижения — способы их достижения — ресурсы, необходимые для достижения цели — организация исполнения» [1]. Среди недостатков программно-целевого подхода выделяют отсутствие гибкости управленческих механизмов, возможной вариативности проведения мероприятий в рамках реализации программы.

Истоки программно-целевого подхода следует искать в идеях, изложенных П. Друкером, в частности в его работе «Практика менеджмента». В России программно-целе-

вой подход стал основой государственной политики поддержки различных отраслей народного хозяйства и социально-экономического развития страны. Безусловно, указанный подход затронул ключевые для российской экономики вопросы цифровизации и инновационного развития, которые должны обозначить смещение вектора развития в сторону высокотехнологичной наукоемкой экономики.

В научном сообществе по-прежнему спорят об оценке эффективности реализации целевых программ в России, и эта дискуссия получает не только экономический, но и общественно-политический окрас. В этой связи необходимым представляется сравнение принципов, механизмов и прикладного опыта использования программно-целевого подхода в российском государстве и других странах.

Научно-теоретические подходы

Появление программно-целевого подхода к управлению связано с именами А. Ньювелла, С. Оптнера, С. Черчмена, Р. Акоффа, У. Кинга, Д. Клиланда, а его появление относят к 60-м гг. XX в. [2]. Многие авторы склонны считать, что только программно-целевой подход позволяет в полной мере использовать в управленческом инструментарии прогнозирование, планирование, бюджетирование. В то же время

в теоретическом осмыслении и интерпретации существуют некоторые разночтения.

Например, Н. П. Паздникова указывает на то, что в научной литературе встречаются такие понятия, как «программно-целевой подход», «программно-целевой принцип», «программно-целевое управление», «программно-целевой метод», «программно-целевое финансирование», которые используются авторами в качестве синонимичных [3]. Определение программно-целевого подхода не может в полной мере отражать его природу и сущность.

Н. О. Васецкая указывает на то, что авторы, исследующие проблему, формулируют определения исходя из приоритетов той или иной предметной области (практического применения, определения набора характеристик и др.) [4]. И. Л. Аршинова трактует программно-целевой подход как метод, широко использующий плановые показатели и решения, для системных изменений. С позиции содержания программно-целевой подход включает в себя операции постановки целей развития (социального, экономического или технологического) через разработку и реализацию мероприятий по их достижению. Ключевое значение имеет учет существующих ресурсов и выполнение мероприятий в строго регламентированные сроки [5].

В прикладном значении к одним из ключевых вопросов данной предметной области относится анализ механизмов и разработка методик оценки эффективности целевых программ. Для России программно-целевой подход интересен как некое методологическое продолжение имеющегося опыта плановой экономики СССР, адаптации к рыночным условиям. В частности, исследуя историю управления, ряд авторов указывают на советский опыт, начиная от плана Государственной комиссии по электрификации России (ГОЭЛРО) в 1920 г.

Последовательность реализации программно-целевого подхода заключается в осуществлении запланированных мероприятий в рамках логической цепочки «выявление проблемы — постановка цели — разработка решения — реализация решений». За счет этого достигается управляемость изменений, запланированных вследствие реализации программы. Практическая значимость данного метода состоит в четко сформулированном алгоритме действий, включающем в себя учет ре-

сурсов, обязанностей и функций субъектов реализации программы, количественного выражения желаемого результата [6].

Однако, очевидным становится то, что в условиях современной макроэкономической среды, а также научно-технического развития, механизмы программно-целевого подхода активно изменялись. Об эффективности программно-целевого подхода говорит тот факт, что опыт его применения имеет примеры эффективности в странах с разными системами национальных экономик, как в плановых и централизованных, так и рыночных, что указывает на его адаптивность и универсальность [7].

Разработка и реализация целевых программ в России и за рубежом

Как отмечает М. Уандыкова, в России на 2021 г. существует 47 государственных программ (ГП) по пяти направлениям с подпрограммами. Всего в 2015 г. принято 148 федеральных ГП (с подпрограммами регионального, ведомственного, отраслевого уровней), приблизительное количество которых сохраняется. При этом лишь в одном федеральном округе может быть реализовано около 194 государственных программ [8]. Это отчетливо характеризует стремление государства к преобразованиям и управлению изменениями. Механизмы целевых программ внедрены в широкий спектр отраслей народного хозяйства и социальной сферы.

Многие авторы, сравнивая отечественный и зарубежный опыт реализации целевых программ, пишут о том, что финансирование последних в России значительно меньше, чем за рубежом. В качестве примера можно рассмотреть США, где с 2000 по 2010 г. реализовано около двух тысяч целевых программ. Годовая бюджетная нагрузка на реализацию одной из них, в зависимости от ее масштабов и социально-экономической значимости, варьируется от 2 до 20 млрд долл. США. Общая сумма затрат на осуществление государственных федеральных программ составляет около половины всех расходов федерального бюджета или 2 трлн долл. США [9].

Недостаточное финансирование — лишь одна из проблем программно-целевого подхода в российском государстве. Очень интересен в этом аспекте опыт Китая, что обусловлено как экономическими связями

между Россией и Китаем, так и схожестью процессов трансформации экономики в обеих странах. Общими являются и приоритеты программно-целевого регулирования: цифровизация, повышение эффективности отраслей народного хозяйства, научно-технологическая модернизация, развитие наукоемкого предпринимательства.

В основе инновационного успеха Китая, который вывел это государство в группу стран-лидеров по экспорту высокотехнологичной продукции, находятся «План 2006–2020» и «Китайская обрабатывающая промышленность — 2025». Основной упор сделан на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР). Специалисты, оценивая их, сравнивают историческое значение этих документов для инновационного развития китайской экономики со значением аналогичной программы «Индустрия 4.0.» для Германии. Согласно положениям указанных документов, к 2025 г. Китай должен достичь высокого уровня импортозамещения, сделав свою экономику максимально независимой от зарубежных технологий [10].

Схожие задачи перед инновационным развитием поставлены и перед экономикой России. Однако успехи политики импортозамещения, по нашему мнению, остаются скромными. В своей статье Г. В. Кузнецова и Л. И. Цедилин пишут о том, что удельный вес иностранного оборудования только в добывающей промышленности — стратегически значимой для России — увеличился лишь с 43 % в 2017 г. до 55 % в 2018 г. [11]. Поэтому зарубежные эксперты нейтрально оценивают результативность принимаемых мер в рамках политики импортозамещения. Среди отечественных исследователей существует дискуссия по данному вопросу.

Обращаясь к зарубежному опыту реализации программно-целевого подхода, обратим внимание на Германию. Немецкий опыт интересен не только тем, что он вывел страну в группу мировых лидеров социально-экономического и научно-технологического развития, но и тем, что осуществляется в тесном согласовании между государственными институтами, предпринимателями и обществом. Концепция «Индустрия 4.0» опиралась на поддержку крупнейших общественных организаций страны, происходил активный диалог с на-

учным сообществом, которое принимало участие в ее разработке.

Аккумулируя зарубежный опыт, следует отметить, что он основан на активном инвестировании НИОКР. Россия по расходам на научно-исследовательские работы (НИР) отстает от Японии в восемь раз, от Германии — в пять раз, от Великобритании — в два с половиной раза. При этом Россия ежегодно расходует 10–20 млрд евро на НИР, что сопоставимо с уровнем Австрии. В этом контексте отметим, что большая часть расходов, связанных с НИР, приходится на военно-промышленный комплекс. Тем самым важные направления инновационного развития в социальной сфере и ряде отраслей народного хозяйства не получают должной научной разработки [12].

На эффективность целевых программ влияет ряд внутренних факторов, многие из которых не поддаются количественной оценке, такие как поддержка программ населением, его отдельными группами, их готовность к реализации мероприятий, запланированных в целевых программах. Исходя из этого, нельзя не обратить внимание на проблемы оценки эффективности целевых программ.

Подходы к оценке эффективности целевых программ

В научной литературе не в полной мере, полагаем, исследовано понятие «оценка эффективности». Авторы подразумевают под ним достижение или недостижение запланированного результата, который должен иметь количественные и качественные характеристики. С обобщенной точки зрения оценка эффективности — это процедура анализа и установления результативности проводимых в рамках программы мероприятий. Существуют и более развернутые интерпретации, в соответствии с которыми оценка результативности определена как процесс, отражение динамики в прошлом, настоящем и будущем.

Наряду с многообразием теоретических подходов в практике хозяйственной деятельности нельзя не упомянуть о том, что критерии и модели оценки эффективности также очень разнообразны. В частности, в США, помимо оценки эффективности по результатам, используется метод комплексной рейтинговой оценки *PART*, бази-

рующийся на принципах функционального подхода; в Европе распространены методы анализа издержек и выгод, эффективности издержек, аудит эффективности и др. [13].

Условно можно выделить экономическую и социальную эффективность целевой программы, где под экономической следует понимать достижение необходимых показателей критериев, а под социальной — качественные характеристики изменений, для оценки которых может быть использован и статистический, и социологический инструментарий (социологические исследования, экспертные оценки, рейтинговый метод). Ю. А. Белогорцева наиболее эффективным считает метод *Key Performance Indicators (KPI)*. Если сегодня оценка эффективности государственных программ основана на полученных результатах, то в *KPI* необходимо вводить ресурсы, индикаторы процесса, используемые для получения результатов, и показатели результативности, а именно эффекты, вызванные результатами [14].

Но возникает вопрос о том, как данный инструментарий будет использован в оценке результативности инновационных программ в социальной сфере, где сталкивается с нелинейными синергетическими процессами. Можно согласиться с тем, что этот метод универсален и подходит для оценки инновационного развития в целом.

Исследуя эффективность программ развития регионов, А. Л. Новоселов, И. Ю. Новоселова, А. В. Желтенков указывают на необходимость оценки с применением ряда критериев. К ним относятся следующие:

1. Критерий оптимальности — минимизация времени реализации программы.
2. Ограничения по выделяемым (располагаемым) ресурсам.
3. Прибыль от реализации i -го проекта.
4. Затраты на реализацию i -го проекта.
5. Объем финансирования программы [15].

На отсутствие общей универсальной методики влияет и другой значимый аспект: показатель того, насколько хорошо разработана программа, в том числе и раздел ожидаемых результатов.

Г. А. Борщевский выделяет системную проблему целевого программирования и планирования в России, которая заключается в разработке показателей, яв-

ляющихся индикаторами эффективности реализации программы. По причине того, что показатели разрабатываются исходя из легкости их достижения, программа носит, скорее, процессный характер, чем нацеленность на конкретные результаты в полной мере. С учетом этой позиции допускаем, что программа носит субъективный характер, показатели зачастую изменяются по мере осуществления мероприятий, запланированных для реализации программы [16].

В итоге можно констатировать, что для большого количества субъектов экономической деятельности мероприятия федеральных целевых программ остаются непонятными и, как следствие, не дают ощутимых результатов.

Выводы

Таким образом, программно-целевой подход вполне приемлем для реализации национальных интересов в области инновационного развития. Даже страны с либеральной моделью экономики, в частности США, используют программно-целевой подход, адаптируя его к специфике национальной экономики.

Среди главных проблем федеральных целевых программ следует выделить недостаточное финансовое обеспечение, отсутствие логики во взаимосвязи мероприятий и ожидаемого результата, несоответствие или противоречие мероприятий федеральных целевых программ существующим правовым, организационным, культурным, социальным условиям. Не в полной мере оценены и факторы коррупции, социального восприятия и одобрения (неодобрения), заинтересованности отдельных социальных групп.

Экспертное сообщество и государственные институты неконсолидированно участвуют в разработке всех разделов программы. Прежде чем давать оценку эффективности целевых программ, следует оценить процедуру ее разработки, а этому уделено недостаточно внимания в научном сообществе. Процедуры программно-целевого подхода в России и ряде зарубежных стран во многом идентичны, но реализация указывает на несовершенство механизмов целевого планирования и его выполнения.

Список источников

1. Артемьева С. С., Буянова Е. А. Программно-целевое бюджетирование в субъектах Российской Федерации // Вектор экономики: электр. науч. журнал. 2020. № 3. С. 31. URL: http://www.vectoreconomy.ru/images/publications/2020/3/financeandcredit/Artemyeva_Buyanova.pdf (дата обращения: 28.06.2021).
2. Магданов П. В. Интеграция структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению // *Ars Administrandi*. Искусство управления. 2010. № 2. С. 5–15.
3. Паздников Н. П. Методология программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами на основе формирования комплексного мониторинга государственных программ: дис. ... д-ра экон. наук. Пермь, 2015. 318 с.
4. Васецкая Н. О. Программно-целевое управление как инструмент финансовой реализации федеральных целевых программ // Экономика науки. 2019. Т. 5. № 3. С. 160–169. DOI: 10.22394/2410-132X-2019-5-3-160-169
5. Аршинова И. Л. Теоретические основы программно-целевого планирования // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2018. № 1 (21). С. 152–159.
6. Слинкова О. К., Скачков Р. А. Практика использования программно-целевого метода в управлении экономикой России // Современные проблемы науки и образования: сетевое издание. 2014. № 5. С. 385. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=14905> (дата обращения: 14.01.2022).
7. Луховская О. К., Перов В. И., Савкина Р. В. Комплексные целевые программы в решении задачи инновационного развития экономики // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. 2018. № 3 (55). С. 76–85.
8. Уандыкова М. Системное моделирование процессов формирования и реализации программ инновационного развития регионов: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2021. 369 с.
9. Гавва Р. В. Программно-целевое планирование в России и за рубежом // Вестник университета. 2017. № 7-8. С. 91–96.
10. Ляшенко А. Ю. Цифровая экономика как основное направление инновационного развития КНР // Вестник Института экономических исследований. 2018. № 4 (12). С. 176–183.
11. Кузнецова Г. В., Цедилин Л. И. Импортзамещение: предварительные результаты политики за пять лет // Российский внешнеэкономический вестник. 2019. № 10. С. 7–25.
12. Аландаров Р. А., Тархановский К. О. Сравнительный анализ методологии организации финансирования научно-исследовательских работ на примере Российской Федерации, стран Западной Европы и Азии // Финансы: теория и практика. 2017. Т. 21. № 6 (102). С. 166–178. DOI: 10.26794/2587-5671-2017-21-6-166-177
13. Патрахина Т. Н. Подходы к оценке эффективности государственных целевых программ // Проблемы экономики и менеджмента. 2015. № 2 (42). С. 65–68.
14. Белогорцева Ю. А. Методические аспекты оценки эффективности государственных программ // Вестник Евразийской науки: сетевое издание. 2018. Т. 10. № 3. С. 8. URL: <https://esj.today/PDF/22ECVN318.pdf> (дата обращения: 28.06.2021).
15. Новоселов А. Л., Новоселова И. Ю., Желтенков А. В. Оценка экономической эффективности целевой программы развития региона методом опционов // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Экономика. 2019. № 4. С. 63–71. DOI: 10.18384/2310-6646-2019-4-63-71
16. Борщевский Г. А. Совершенствование подходов к оценке государственных программ Российской Федерации // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2018. Т. 22. № 1. С. 110–134. DOI: 10.17323/1813-8691-2018-22-1-110-134

References

1. Artemyeva S.S., Buyanova E.A. Program and target budgeting in the subjects of the Russian Federation. *Vektor ekonomiki*. 2020;(3):31. URL: http://www.vectoreconomy.ru/images/publications/2020/3/financeandcredit/Artemyeva_Buyanova.pdf (accessed on 28.06.2021). (In Russ.).
2. Magdanov P.V. Integration of structural-functional and program-target approaches to management. *Ars Administrandi*. *Iskusstvo upravleniya = Ars Administrandi. The Art of Management*. 2010;(2):5-15. (In Russ.).
3. Pazdnikova N.P. Methodology of program-targeted management of regional socio-economic systems based on the formation of integrated monitoring of state programs. Doct. econ. sci. diss. Perm: Perm National Research Polytechnic University; 2015. 318 p. (In Russ.).
4. Vasetskaya N.O. Program-target management as a tool of financial implementation of special federal programs. *Ekonomika nauki = The Economics of Science*. 2019;5(3):160-169. (In Russ.). DOI: 10.22394/2410-132X-2019-5-3-160-169
5. Arshinova I.L. Theoretical foundations of program-target planning. *Natsional'naya bezopasnost' i strategicheskoe planirovanie*. 2018;(1):152-159. (In Russ.).

6. Slinkova O.K., Skachkov R.A. The practice of using results-based method in the management of the Russian economy. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya = Modern Problems of Science and Education*. 2014;(5):385. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=14905> (accessed on 14.01.2022). (In Russ.).
7. Luhovskaya O., Perov V., Savkina R. Complex target programs in the decision of problems of innovative development of economy. *Sovremennye naukoemkie tekhnologii. Regional'noe prilozhenie = Modern High Technologies. Regional Application*. 2018;(3):76-85. (In Russ.).
8. Uandykova M. System modeling of the processes of formation and implementation of programs for innovative development of regions. Doct. econ. sci. diss. Moscow: Financial University under the Government of the Russian Federation; 2021. 369 p. (In Russ.).
9. Gavva R. Program-oriented planning in Russia and abroad. *Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyi universitet upravleniya)*. 2017;(7-8):91-96. (In Russ.).
10. Lyashenko A.Yu. Digital economy as the main direction of innovative development of the People's Republic of China. *Vestnik Instituta ekonomicheskikh issledovaniy = Vestnik of Institute of Economic Research*. 2018;(4):176-183. (In Russ.).
11. Kuznecova G.V., Tsedilin L.I. Import substitution: Preliminary policy results for five years. *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik = Russian Foreign Economic Journal*. 2019;(10):7-25. (In Russ.).
12. Alandarov R.A., Tarkhanowski K.O. Comparative analysis of the organization of financing of scientific and research works on the example of the Russian Federation, Western Europe and Asia. *Finansy: teoriya i praktika = Finance: Theory and Practice*. 2017;21(6):166-178. DOI: 10.26794/2587-5671-2017-21-6-166-177
13. Patrakhina T.N. Approaches to assessing the effectiveness of government programs. *Problemy ekonomiki i menedzhmenta*. 2015;(2):65-68. (In Russ.).
14. Belogortseva J.A. Methodological aspects of assessing the effectiveness of state programs. *Vestnik Evraziiskoi nauki = The Eurasian Scientific Journal*. 2018;10(3):8. URL: <https://esj.today/PDF/22ECVN318.pdf> (accessed on 28.06.2021). (In Russ.).
15. Novoselov A.L., Novoselova I.Yu., Zheltenkov A.V. Evaluating economic efficiency of region's development program with the options method. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Seriya: Ekonomika = Bulletin of the Moscow Region State University. Series: Economics*. 2019;(4):63-71. (In Russ.). DOI: 10.18384/2310-6646-2019-4-63-71
16. Borshchevskiy G. Improvement evaluation approaches of the Russian public programs. *Ekonomicheskii zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki = The HSE Economic Journal*. 2018;22(1):110-134. (In Russ.). DOI: 10.17323/1813-8691-2018-22-1-110-134

Сведения об авторе

Анна Джалаловна Кяримова

старший преподаватель кафедры экономики и управления социально-экономическими системами

Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики

190103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44а

Поступила в редакцию 24.01.2022
 Прошла рецензирование 28.02.2022
 Подписана в печать 28.03.2022

Information about Author

Anna D. Kyarimova

Senior Lecturer of the Department of Economics and Management of Socio-Economic Systems

St. Petersburg University of Management Technologies and Economics

44A Lermontovskiy Ave., St. Petersburg 190103, Russia

Received 24.01.2022
 Revised 28.02.2022
 Accepted 28.03.2022

Конфликт интересов: автор декларирует отсутствие конфликта интересов, связанных с публикацией данной статьи.

Conflict of interest: the author declares no conflict of interest related to the publication of this article.