

УДК 336.14.352

Гордиенко В.О.*кандидат экономических наук, доцент,
Университет таможенного дела и финансов***Борвинко Э.В.***кандидат медицинских наук, доцент,
Днепропетровская медицинская академия*

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОДОЛОГИИ ПЛАНИРОВАНИЯ

HISTORICAL ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION PROGRAM-TARGET PLANNING METHODOLOGY

АННОТАЦИЯ

В статье освещены исторические аспекты внедрения программно-целевой методологии планирования. Основываясь на проведенном системном анализе, доказано, что первой целевой программой (которая одновременно была стратегическим планом) был ГОЭЛРО – комплексный государственный план электрификации страны, принятый в 1920 г.

Ключевые слова: программно-целевые методы (ПЦМ), целевая программа (ЦП), гидроэлектростанция (ГЭС), тепловая электростанция (ТЭС), проблема, цель.

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто історичні аспекти впровадження програмно-цільової методології планування. Базуючись на проведенному системному аналізу, доведено, що першою цільовою програмою (яка була стратегічним планом) був ГОЕЛРО – комплексний державний план електрифікації держави, прийнятий у 1920 р.

Ключові слова: програмно-цільові методи (ПЦМ), цільова програма (ЦП), гідроелектростанція (ГЕС), теплова електростанція (ТЕС), проблема, мета.

ANNOTATION

The article highlights the historical aspects of the introduction of program-target planning methodologies. Based on a systematic analysis, the author argues that the first task of the program (which simultaneously performs the role of the strategic plan) was electrification - a comprehensive state plan for the electrification of the country, adopted in 1920.

Keywords: program-target methods (PPB), target program (CP), hydro power plant (HPP), thermal power plant (TPP), problem, goal.

Постановка проблемы. Многие ученые придерживаются точки зрения, что впервые ПЦМ были разработаны и внедрены в США [1]. Внедрение ПЦМ связывают с личностью министра обороны США Роберта Макнамары. Под его руководством в Министерстве обороны США была разработана и внедрена система PPBS (Planning, Programming, Budgeting System) – система планирования, программирования и разработки бюджета. А попытку внедрения на исходе советской эпохи элементов программно-целевого планирования для совершенствования хозяйственного механизма страны считают запоздалой как минимум на 11 лет [2]. К тому же исследователи отмечают, что внедрение ПЦМ в СССР было лишь копией, которая, как и любая копия, проигрывала по качеству системе PPBS. ПЦМ внедрялись исполнителями формально, по указаниям сверху, что было связано с существующей институциональной средой конца 80-х годов.

Однако авторы придерживаются несколько иной точки зрения на вышеизложенные доказательства, которая и приводится в данной статье.

Анализ последних исследований и публикаций. Теме управления бюджетом с использованием ПЦМ посвящен ряд публикаций отечественных и зарубежных ученых [3–7]. Так, В.Л. Плескач и Ю.Г. Желябовский [5] определяют теорию использования ПЦМ, а И.Я. Чугунов и И.В. Запатрина [6; 7] рассматривают историю внедрения метода и его значение для развития экономики страны. Однако вопрос анализа оценки практического внедрения метода в экономике Украины остается открытым.

Цель статьи заключается в анализе исторических аспектов разработки и внедрения программно-целевой методологии планирования. В частности, план ГОЭЛРО и его реализация доказали высокую эффективность системы государственного программно-целевого планирования в условиях конкретной ответственности за результаты внедрения ЦП и предопределили развитие страны на длительный период.

Изложение основного материала исследования. В статье программно-целевое планирование рассматривается в контексте исторического развития успешных государственных ЦП. К такой ЦП (которая одновременно выполняла роль стратегического плана) следует отнести ГОЭЛРО – комплексный государственный план электрификации страны, принятый в 1920 г. в Москве на VIII Всероссийском съезде Советов. Следует отметить что в XX веке это был первый такого масштаба успешный научно-технический проект.

Практически в тот же период (1923–1931 гг.) разрабатывались программы системной электрификации страны в США (разработчик Фран Баум), Германии (Оскар Миллер), Англии (так называемая комиссия Вейера), Франции (инженеры Велем, Дюваль, Лаванши, Мативэ и Моляр), а также Польши, Японии и т. д. Но все они закончились неудачей еще на стадии планирования и технико-экономических разработок.

И до сих пор план ГОЭЛРО занимает в этом ряду самое почетное место. Эти шесть букв аббревиатуры – ГОЭЛРО – стали тогда символом про-

рыва России на новые социально-экономические рубежи. В те годы трудно было даже представить себе такую возможность. Россия поразила весь мир. Строительство по плану ГОЭЛРО до сих пор потрясает своими масштабами и темпами. План ГОЭЛРО, рассчитанный на 10–15 лет, предусматривал строительство 30 районных электрических станций (20 ТЭС и 10 ГЭС) общей мощностью 1,75 млн. кВт. Сначала предполагалось, что план ГОЭЛРО станут вводить в законодательном порядке, а способствовать его успешному выполнению должно было централизованное управление экономикой.

План представлял собой единую программу возрождения и развития страны и ее конкретных отраслей, прежде всего тяжелой индустрии, а главным средством был максимально возможный подъем производительности труда. Интенсификация производства была обеспечена за счет замены мускульных усилий людей и лошадей механической энергией. Следует подчеркнуть роль электрификации в развитии промышленности, строительства, транспорта и сельского хозяйства.

План ГОЭЛРО базировался на государственной идеологии хозяйствования того времени, на планово-директивных методах управления и соответствующих рычагах реализации. Но нельзя не отдать должное высочайшему профессионализму и организаторскому таланту энергетиков: И.Г. Александрова, А.В. Винтера, Г.А. Графтио, Г.Э. Классона, А.Г. Когана, Т.Г. Макарова, В.Ф. Миткевича, Н.К. Поливанова, Н.А. Шателена и других, которые разрабатывали и реализовывали план таким образом, что он заложил основу для дальнейшего развития всей промышленности на долгие годы.

Люди, которые разрабатывали и внедряли в жизнь план ГОЭЛРО, были не только государственными деятелями, блестящими учеными и инженерами. Они обладали, как бы мы сейчас сказали, управленческим талантом, чутьем и сумели в крайне непростых условиях определить стратегию развития экономики, масштабы и методы ее осуществления. В итоге они оказались правы, дав толчок строительству всей будущей промышленности на самом современном на тот период электрическом приводе. Это позволило советской промышленности в 30–60-е годы XX века удерживаться на передовых позициях в мире. В самом тяжелом году Второй мировой войны, когда немецкие войска оккупировали территорию СССР до Волги, наша промышленность производила военной техники больше, чем вся Европа. Именно такой прагматический подход к планированию, нацеленный в будущее, нужен и сейчас.

Для электрификации предлагалось использовать, главным образом, местное топливо, в том числе малоценные угли, торф, сланцы, газ и древесину. Восстановление разрушенной экономики рассматривалось в плане лишь как часть программы – основа для дальнейшей рекон-

струкции, реорганизации и развития народного хозяйства страны. План ГОЭЛРО был рассчитан на 10–15 лет и разработан достаточно детально: в нем определялись тенденции, структура и пропорции развития не только для каждой отрасли, но и для каждого региона. Впервые в стране авторы плана ГОЭЛРО предложили экономическое районирование исходя при этом из соображений близости источников сырья (в том числе энергетического), сложившегося территориального разделения и специализации труда, а также инфраструктуры. В результате было выделено семь основных экономических районов: Северный, Центрально-промышленный, Южный (на территории Украины), Приволжский, Уральский, Кавказский, а также Западно-Сибирский и Туркестанский.

В плане предусматривалось одновременное строительство не только генерирующих мощностей, но и предприятий, обеспечивающих эти стройки всем необходимым, а также опережающее развитие электроэнергетики по сравнению с экономикой в целом. Успех ГОЭЛРО ярко проявился в постепенном исключении импортных поставок оборудования за счет роста энергомашиностроения. Если в 1923 г. завод «Электросила» изготовил всего четыре первых гидрогенератора мощностью по 7,5 мВт для Волховской ГЭС, то к середине 30-х годов в стране функционировали такие крупные предприятия, как «Електрозавод» (Москва), «Динамо» (Москва), «Красный котлостроитель» (Таганрог), турбогенераторный завод имени С.М. Кирова (Харьков). Начиная с 1934 г. в импорте продукции энергомашиностроения страна уже не нуждалась.

Параллельно с генерирующими электроэнергию мощностями велось развитие транспортной системы страны (реконструкция старых и строительство новых железнодорожных линий, сооружение Волго-Донского канала). Проект ГОЭЛРО заложил основы индустриализации в России. План в основном был перевыполнен к 1931 г. Выработка электроэнергии в 1932 г. по сравнению с 1913 г. увеличилась не в 4,5 раза, как планировалось, а почти в семь раз, с 2 до 13,5 млрд. кВт/час. К концу же 15-летнего срока, к 1935 г., советская энергетика вышла на уровень мировых стандартов и заняла третье после США и Германии место в мире. Валовой внутренний продукт вырос в 5,8 раза [8].

Итак, можно сделать вывод о высокой результативности плана ГОЭЛРО, однако следует ответить на вопрос: а соответствует ли он методологии ПЦМ? Процесс «ресурсы – цель» в большинстве стран, применяющих элементы ПЦМ, называют «логикой программы». Схематично «логика программы» приведена на рис. 1 [3].

ПРОБЛЕМА → ЦП → РЕСУРСЫ → ПРОДУКТ → ЦЕЛЬ

Рис. 1. Взаимосвязь «ресурсы – цель» («логика программы»)

План ГОЭРЛО полностью отвечает логике ЦП и, несмотря на название, является системным планом развития не одной энергетики, а всей экономики. Системные особенности плана представлены в табл. 1.

Внедрение плана ГОЭЛРО было рассчитано на период более 10 лет. Показатели, которые характеризуют восстановление промышленности, также показывают большие достижения от внедрения плана. История развития промышленности стран мира не имела таких темпов роста ВВП – в 2,2 раза (за годы первой пятилетки). Поэтому следует считать план ГОЭЛРО первым и достаточно удачным применением ПЦМ.

Цель – социально-экономический подъем народного хозяйства за счет электрификации. Следует учитывать, что страна после Гражданской войны находилась в руинах, промышленность и транспорт практически не работали. Проблема была налицо. Без электрического привода построить эффективную промышленность было невозможно, поэтому такая цель была наиболее целесообразна в той обстановке.

Построение электрических мощностей сопровождалось одновременным сооружением предприятий, которые использовали эту энергию, изготавливали энергетическое оборудование, а также транспортной инфраструктуры. Таким образом, в плане ГОЭЛРО использовался системный подход к развитию как всей промышленности, так и отдельных комплексов, например Донецко-Приднепровского региона. В этом регионе энергетические мощности генерируют энергию в технологическую цепочку предприятий от металлургических до машиностроительных.

План ГОЭЛРО стал толчком к становлению и развитию народного хозяйства через создание энергетической базы Украины [9]. На долю Украины приходилось свыше 20% общих капиталовложений, из 1 500 новых промышленных предприятий 400 было сооружено в Украине [4]. Сегодня никто не в состоянии опровергнуть тот факт, что один из главных объектов плана ГОЭЛРО – Днепровская ГЭС стала символом торжества труда, техники и науки. ГЭС, построенная в 1932 г. силами 10 тыс. рабочих по проекту группы В. Веснина, была крупнейшей в Европе. ГЭС включала в себя плотину и трехкамерный шлюз. Строили дамбу отечественные инженеры и рабочие, консультировали американцы. И, ко-

нечно, одновременно с ГЭС строились потребляющие электроэнергию предприятия («Днепро-спецсталь», «Запорожсталь»), жилье для работников и соответствующая инфраструктура.

Сооружение Днепрогэса системно решало несколько проблем:

- затопление порогов, что давало возможность сделать Днепр судоходным;
- получение дешевой электроэнергии, на которой должны были работать построенные неподалеку металлургические предприятия;
- решение задачи орошения засушливых земель;
- обеспечение железнодорожного сообщения Запорожья с Донбассом и Криворожьем, то есть объединение конечных потребителей с сырьевыми базами.

Сейчас существует много мнений относительно целесообразности этого грандиозного строительства и экономической обоснованности Днепрогэса. Но он и сейчас приносит немалую прибыль. Это самый успешный проект из всех ГЭС:

- 1) электроэнергия без затрат на дорогие энергоносители;
- 2) экологически чистая энергия;
- 3) сквозное судоходство по Днепру;
- 4) практически нулевое затопление плодородной поймы реки в отличие от всех других ГЭС;
- 5) мост через Днепр.

И вообще, Днепрогэс – это самая красивая станция в Украине, которая органично вписывается в природный ландшафт и не затопляет сельскохозяйственные угодья.

Кроме Днепрогэса для реализации плана ГОЭЛРО в тот же период были сооружены Ште-

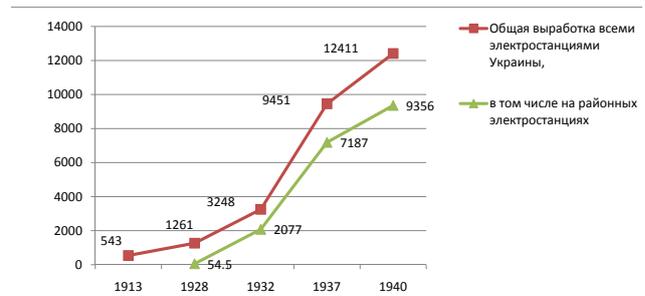


Рис. 2. Выработка электроэнергии всеми электростанциями Украины за период 1913–1940 гг. (млн. кВт/ч)

Таблица 1

Системные особенности плана

Период	Название	Цель	Задачи	Метод	Преимущества
1920 – 1932 гг.	ГОЭЛРО	1. Социально-экономический подъем народного хозяйства за счет электрификации.	1.1. Электрификация страны. 1.2. Строительство предприятий, обеспечивающих генерирование электроэнергетические мощности. 1.3. Строительство предприятий, использующих электроэнергию одновременно с генерирующими мощностями. 1.4. Развитие энергомашиностроения.	Концентрация ресурсов на главном направлении (создание генерирующих мощностей).	Индустриализация на базе электрического привода.

Динамика роста протяженности линий электропередачи на территории Украины за период 1914–1940 гг. (км)

Таблица 2

Номинальное напряжение электропередачи, кВ/ч	1914	1928	1930	1932	1937	1940
22	14	242	418	427		
35		198	500	633	1463	2161
110				568	836	1242
154				233	440	477
220						241

ривская, Зуевская и многие другие электростанции. Все они стали фундаментом энергетического комплекса Украины.

В результате реализации плана выработка электроэнергии всеми электростанциями Украины за период 1913–1940 гг. возросла более чем в 20 раз (рис. 2).

С увеличением числа и мощности электростанций одновременно интенсивно развивалось и электросетевое хозяйство (табл. 2).

Параллельно с энергетическими мощностями, как уже отмечалось, системно вводились в строй промышленные предприятия; металлургические комбинаты («Запорожсталь», «Криворожсталь», «Азовсталь»), заводы: Днепропетровский алюминиевый, Краматорский машиностроительный (КМЗ) и Харьковский тракторный (ХТЗ) и многие другие. Кстати, эти предприятия являются флагманами экономики Украины и до сих пор.

Решение о строительстве ХТЗ было принято в апреле 1930 г. Завод сооружался быстрыми темпами: первые тракторы сошли с конвейера через 18 месяцев после правительственного постановления. В 1932 г. тракторостроители города Харькова дали стране 16,8 тыс. тракторов (кстати, сейчас в Украине на всех заводах производится лишь около 3 тыс. тракторов). Особо следует отметить, что на ХТЗ был разработан и построен лучший танк Великой Отечественной войны – Т-34.

В 1934 г. вступила в строй первая очередь КМЗ, который должен был удовлетворить потребность страны в оборудовании для металлургической промышленности.

В результате индустриализации Украина опередила по уровню развития отраслей тяжелой промышленности большинство западно-европейских стран. Она заняла второе место в Европе (после Германии) по выплавке чугуна, четвертое место в мире по добыче угля. По производству металла и машин Украина была впереди Франции и Италии, догоняла Англию.

Новая волна интереса к применению ЦП проявилась в стране в 90-е годы в связи с тем, что понадобилось компенсировать потерю государственного, отраслевого, регионального планирования при переходе к рыночным формам и методам хозяйствования. Как свидетельствует опыт развитых стран, при наличии ресурсов и действенной организации ЦП действительно способны быть инструментом решения соци-

ально-экономических проблем как на государственном, так и на региональном уровнях.

Если при внедрении плана ГОЭРЛО были заинтересованность руководства государства и качественный подход к выбору исполнителей, то большинство последующих программ 80-х годов выполнялось формально и целей не достигало. Целесообразно заметить, что сейчас в независимой Украине мы также сталкиваемся с формальным отношением к ЦП и в результате – с отсутствием достижения целей.

Выводы. ПЦМ впервые были внедрены в СССР как способ концентрации ресурсов для решения основных проблем. Первая перспективная ЦП (план ГОЕЛРО) принята в 1920 г.

План ГОЭЛРО и его реализация доказали высокую эффективность системы государственного программно-целевого планирования в условиях конкретной ответственности за результаты внедрения ЦП и предопределили развитие страны на длительный период. Именно такой прагматический подход планирования, нацеленный в будущее, нужен и сейчас.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Посібник для органів місцевого самоврядування / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI International. – К., 2005. – 56 с.
2. Катасонов Ю.В. США: Военное программирование : монография / Ю.В. Катасонов. – М. : Наука, 1972. – 226 с.
3. Гордієнко В.О. Програмно-цільовий метод – інструмент побудови сучасної економіки : [монографія] / В.О. Гордієнко. – Дніпропетровськ : Дніпропетр. держ. фін. акад., 2014. – 268 с.
4. Щербина І.Ф. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / І. Щербина, Т. Бабич, С. Козейчук [та ін.] // Реформа місцевих бюджетів в Україні : матеріали тренінгів. – К. : RTI International (USAID), 2006. – 260 с.
5. Плєскач В.Л. Сучасні підходи щодо фінансового регулювання механізму реалізації цільових програм / В.Л. Плєскач, Ю.Г. Желябовський // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 58–73.
6. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І.Я. Чугунов, І.В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.
7. Чугунов І.Я. Інструкційна архітектура бюджетної системи / І.Я. Чугунов // Фінанси України. – 2008. – № 11. – С. 3–11.
8. Эрлихман В. Эпоха освещения / В. Эрлихман // Энергия промышленного роста. – 2005. – № 2. – С. 3–13.
9. Энергетика: история, настоящее и будущее [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://energetika.in.ua/ru/avtori>.