

І. В. Коновалова,
аспірант кафедри соціальної
і гуманітарної політики
ХарПІ НАДУ

НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПІДХОДУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Здійснено порівняльний аналіз сутнісних характеристик категорій «програмно-цільовий метод» та «програмування соціально-економічного розвитку». Обґрунтовано принципи програмно-цільового управління.

Ключові слова: державна цільова програма, програмно-цільове управління, планування, соціальне програмування, соціальне проектування.

У сучасній літературі, присвяченій управлінню соціально-економічними процесами, об'єктами, відносинами все більше використовуються поняття «програмно-цільове планування», «програмно-цільове управління», «програмно-цільові методи», «програмно-цільовий підхід». Разом із тим дотепер не сформовано теоретичні основи програмування соціально-економічного розвитку.

Значний внесок у розробку теоретичних і практичних проблем програмування соціально-економічного розвитку внесли зарубіжні та вітчизняні науковці, такі як: В. Беседін, В. Будавей, Л. Дідківська, В. Керецман, В. Кінг, Д. Клиланд, М. Кульчицький, О. Макарова, Т. Максимова, В. Мамонова, Б. Райзберг, Д. Стеченко та ін.

Для вдосконалення механізмів державного управління цільовими соціальними програмами необхідно узагальнити існуючі науково-теоретичні та термінологічні аспекти програмно-цільового управління

Програмно-цільовий метод (далі – ПЦМ) є важливим інструментом здійснення державної політики розвитку країни та її окремих регіонів. Функціональне призначення програмно-цільового управління визначено у ст. 119 Конституції України. У ній, зокрема, зазначається, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують «виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-

культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і регіональних бюджетів» [1].

Призначення ПЦМ полягає в обґрунтуванні концентрації ресурсів для вирішення комплексних проблем, забезпечення координації видів діяльності та заходів, що здійснюються окремими відомствами і різними рівнями управління, підвищення ефективності виконання прийнятих рішень. Програмно-цільовий метод є однією з основних форм комплексного, системного підходу до процесів управління об'єктами, процесами, відносинами різної природи та змісту. ПЦМ є способом вирішення великих і складних завдань за допомогою вироблення та здійснення системи, програмних мір, орієнтованих на цілі, досягнення яких забезпечує розв'язання проблем, що виникли. Основний наголос програмно-цільового методу в державному управлінні зроблено на обов'язковості досягнення максимально можливого та соціально вагомого ефекту в результаті використання коштів, сплачених платниками податків.

Науковці та спеціалісти з державного управління ще не дійшли одностайності у розумінні визначення самого програмно-цільового методу. Так, Л. Дідківська зазначає, що: «програмно-цільовий метод – це розробка важливих програм вирішення найактуальніших соціальних, економічних, екологічних, науково-технічних, регіональних проблем розвитку суспільства» [7]. Д. Стеченко вважає, що «програмно-цільовий метод в управлінні регіональним розвитком – це система науково-методичних заходів, яка забезпечує розв'язання проблем міжгалузєвого та міжрегіонального характеру шляхом ув'язування цілей з ресурсами» [19, с. 117]. Досліджуючи проблеми програмно-цільового методу управління, Н. Карданська зазначає, що «програмно-цільова модель забезпечує прив'язку цілей плану і проекту з ресурсами за допомогою спеціальних програм, що налаштовує на комплексне здійснення проектних робіт та ефективний розвиток виробництва» [9].

Розглянемо основні категорії, що використовуються у програмно-

цільовому управлінні.

Планування є пріоритетною функцією управління, що складається з підготовки різних варіантів управлінських рішень у вигляді прогнозів, проектів, програм і планів, в обґрунтуванні їхньої оптимальності та забезпеченні можливості виконання й контролю за їхнім виконанням [20]. Планування включає науково обґрунтоване визначення цілей, показників, завдань, термінів, темпів, пропорцій розвитку соціальних процесів і основних засобів їх перетворення в життя за допомогою порівняльної оцінки альтернативних варіантів і прийняття найбільш прийняттого.

У державному управлінні планування дозволяє науково обґрунтовувати можливі шляхи розвитку конкретного об'єкта управління на певний період часу. Планування включає аналіз, прогнозування соціально-економічного розвитку, визначення найраціональнішого варіанту розвитку, розробку і реалізацію заходів на досягнення визначених цілей. Кінцевим продуктом планування є план – документ, в якому визначено систему взаємоузгоджених завдань, об'єднаних спільною метою, визначеними термінами, методами і послідовністю досягнення [8].

Основними методологічними принципами планування є наступні: принцип науковості; принцип соціальної спрямованості та пріоритету суспільних потреб; принцип підвищення ефективності суспільного виробництва; принцип пропорційності й збалансованості; принцип пріоритетності; принцип узгодження короткострокових і перспективних цілей та завдань.

Методи планування – це система засобів розробки, обґрунтування, взаємоузгодження й оптимізації планових завдань і показників [21]. До них належать: балансовий, нормативний, аналітичний, варіантний, проблемно-цільовий, економіко-математичний, комплексний тощо.

З подання американських вчених та політиків для визначення такої частини бюджетного процесу, як спрямування фінансових коштів на вирішення певного соціально-економічного завдання став використовуватись термін «програма» [11]. У радянській літературі 70-х рр., присвяченій

питанням програмного планування та управління, з тими або іншими модифікаціями наводилися визначення програми як взаємоузгодженого комплексу заходів різноманітного характеру, що спрямовані на досягнення однієї або декількох цілей плану [3]. Програми розглядалися як інструмент планової діяльності, призначений для комплексного ув'язування виробничо-економічних (територіальних і галузевих) і соціально-економічних (проблемно-цільових) аспектів розвитку. Як правило, вони включалися в технологію управління на перед планової стадії і використовувалися з метою підвищення наукового рівня і ресурсної обґрунтованості п'ятирічних планів.

Програма – це «намічений до планомірного здійснення, об'єднаний єдиною метою і віднесений до певних строків комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів соціального, економічного, наукового, технічного, організаційного характеру, спрямованих на розв'язання цих завдань, з визначенням ресурсів та їх джерел, що використовуються» [16]. Найбільш загальними особливостями програм є: єдність мети; фіксування комплексу обумовлених метою завдань та заходів; забезпечення останніх ресурсами; планомірність реалізації; конкретність строків виконання; комплексність завдань та їх розв'язання.

Законом України «Про державні цільові програми» державна цільова програма визначається як «комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням» [2].

З 80-х рр. ХХ ст. у політико-управлінському лексиконі затвердився термін «цільова комплексна програма», під якою розуміли «директивний і адресний документ, що становить собою пов'язаний по ресурсах, виконавцям і строкам здійснення комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, об'єднаний загальною метою».

Треба відзначити, що даний термін не дуже вдалий. Прикметники «цільова» і «комплексна» характеризують атрибутивні, іманентні властивості будь-якої програми, а не тільки даного класу. Не цільових і не комплексних програм просто не буває. Будь-яка програма в явному або прихованому вигляді містить мету та якийсь набір (комплекс) засобів її здійснення.

Утім на сьогодні програма вважається комплексною, якщо вона об'єднує декілька програм споріднених напрямів відповідної галузі та передбачає їх фінансування за кількома кодами функціональної класифікації видатків місцевого бюджету [6]. Державні цільові програми поділяються на програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля тощо.

Дуже близьким за значенням до терміну «програма» є термін «проект». У традиційному трактуванні цього слова під проектом розуміється план споруди чи конструкції. Звично також сприймається словосполучення «проект закону». Це – традиційне тлумачення, яке означає, по суті, нарис, пропозицію, побажання, ідею та один з можливих варіантів її втілення, ще не існуючу річ. Новаторське тлумачення передбачає розуміння проекту як елемента, фрагмента, етапу у виконанні певних програм, самодостатнього управлінського рішення соціального, господарського, фінансового характеру. Таке значення терміна «проект» передбачає не пропозицію, що допускає зміни, альтернативи, уточнення, а конкретне завдання, обмежене визначеними рамками в просторі і в часі, рівнем фінансування тощо [13].

Отже проект можна визначити як «комплекс взаємопов'язаних заходів, розроблених для досягнення певних цілей протягом певного часу при встановлених ресурсних обмеженнях» [14]. «Проект є тимчасовою інноваційною системною дією, для виконання якої можуть знадобитися фінансові, матеріальні, трудові ресурси з обмеженими можливостями їхнього одержання й певним ризиком у досягненні його мети – оригінального продукту у вигляді нового товару або послуги» [4, с. 7-8].

Якщо проект спрямований на досягнення соціальних цілей:

реформування або удосконалення соціального захисту, охорону здоров'я, освіти тощо, то у цьому разі мова йде про соціальний проект. «Проект» відрізняється від «програми» більшою структурованістю, обов'язковою визначеністю відносно термінів початку та закінчення проекту (програма може мати початок і не мати терміну закінчення, наприклад постійно діюча програма соціального страхування або житлових субсидій), обмеженістю ресурсів (як правило обсяг ресурсів визначається на проект в цілому, з розбивкою на окремі етапи та види робіт). Проект на відміну від програми також, як правило має вищий рівень інноваційності. О. Макарова відмічає, що програма відрізняється від плану ще й тим, що програма мала бути зорієнтована на певну крупномасштабну ціль, яка мала міжвідомчий або міжгалузевий характер, а план орієнтований на відомство або організацію і складається з програм, в яких бере участь дане відомство [12].

Проектний підхід застосовують тоді, коли чітко визначені: завдання проекту та кінцевий результат; виділені чи наявні ресурси; часові рамки та обмеження. Під соціальним проектуванням будемо розуміти процес створення прототипів соціальних явищ та процесів, за посередництвом науково обґрунтованих варіантів їх планованого розвитку і з цілеспрямованою зміною конкретних соціальних інститутів.

Якщо поняття «програма» використовується в широкому спектрі, то «термін «програмування» одержав нині більше вузькі значення специфічних математичних операцій або підготовки інформації для обробки на ЕОМ». У теорії державного управління немає однозначного трактування поняття «програмування». Вивчення вітчизняної і закордонної літератури з даної проблеми дає можливість охопити різноманіття точок зору й умовно згрупувати них у три основних класи. Широко розповсюдженим (особливо в американській літературі) є підхід, відповідно до якого програмування розглядається як форма планування. Його суть зводиться до процесу підготовки до використання і розподілу ресурсів найбільш економічним способом, з найменшими витратами [10].

Перевага даного підходу полягає в тім, що його прихильники уловлюють істотний момент програмної діяльності, а саме: пошук оптимальних способів сполучення цілей і ресурсів на їхнє досягнення. Однак програмування не обмежується тільки формами використання ресурсів і взаємодії з приводу їхнього розподілу. Воно має більш широкий зміст і включає визначення напрямків спільної діяльності соціальних суб'єктів, об'єднаних спільністю цілей; виявлення протиріч у їхніх інтересах; обґрунтування способів їхнього дозволу; установлення визначеного типу взаємин між суб'єктом і об'єктом керування та ін.

Відповідно до іншого підходу, що нерідко зустрічається у вітчизняній літературі, під програмуванням розуміється спосіб розробки і реалізації цільових програм (у тому числі комплексних). Слід відразу зазначити, що воно не зводиться тільки до розробки і реалізації цільових програм. Найважливішими формами програмування виступають складання програмного розрізу планів; обґрунтування соціальної, економічної, науково-технічної, екологічної політики держави; підготовка нормативних документів (законів, постанов, розпоряджень), що мають цільовий характер.

Серед російських фахівців у галузі теорії державного управління одержала офіційне визнання третя точка зору, відповідно до якої програмування розглядається як форма планування, орієнтована на рішення актуальних проблем суспільного розвитку [15]. При цьому робиться акцент на використанні системної методології і комплексного підходу, на відміну від традиційних способів рішення проблем у рамках народногосподарського планування, організованого по територіально-галузевому принципі. Прихильники даного трактування програмування пропонують відмовитися від вузько галузевого підходу в плануванні, підсилити його комплексний, міжгалузевий характер, орієнтацію на досягнення кінцевих результатів.

Отже, в самому загальному виді соціальне програмування являє собою спосіб постановки управлінської задачі виходячи зі стратегічних цілей розвитку системи та актуальних проблем її функціонування, а також вибір

найбільш ефективного варіанта її рішення, включаючи цільовий розподіл ресурсів. При цьому варто звернути увагу на те, що функціонування є моментом розвитку, тому цілі розвитку і цілі функціонування складають єдину систему, що необхідно враховувати при підготовці управлінських рішень у ході програмної діяльності.

По суті соціальне програмування – це узгодження цілей і засобів їхнього досягнення. Під засобами ми розуміємо всілякі способи діяльності людей, способи застосування ними ресурсів, що знаходяться в розпорядженні суспільства, окремих територій або організацій.

За змістом соціальне програмування є постановкою управлінської задачі виходячи з аналізу цілей розвитку системи і реальної ситуації; її розукрупнення на складові частини; виявлення суперечливості частин і на цій основі їхнє взаємне ув'язування; установлення пріоритетів у сукупності задач; виділення ведучої ланки; визначення умов і обмежень на рішення комплексу сформульованих задач; вибір оптимального варіанта рішення; формування відповідного організаційно-економічного механізму й оцінку очікуваних наслідків від практичного втілення обраного варіанта дій.

За формою програмування – це обґрунтування, прийняття і реалізація цільових управлінських рішень і, насамперед, цільових комплексних програм. У системі управління соціальне програмування сприяє росту соціальної інтеграції, виконує функції узгодження інтересів соціальних суб'єктів, концентрації ресурсів і координації діяльності для досягнення загальних результатів, пошуку найбільш ефективних способів реалізації намічених соціальних цілей, розміщення соціально-політичних пріоритетів у роботі органів управління різних рівнів і виступає, з одного боку, як управлінська технологія, а з іншого боку – як метод цільового управління.

Як метод цільового управління програмування є сукупністю взаємозалежних, взаємопогоджуваних прийомів, засобів цілеспрямованого впливу суб'єкта на об'єкт керування для досягнення намічених результатів. До їхнього числа відносяться різні форми координації діяльності; визначені

способи концентрації, розподілу і перерозподілу наявних ресурсів; економічне стимулювання; різнобічна підтримка ініціатив, спрямованих на розвиток інтеграційних процесів у суспільстві; формування позитивної мотивації спільної діяльності, орієнтованої на досягнення загальних результатів; прийоми і способи організаційного проектування і деякі інші.

У контексті державного управління програмування відрізняється від планування меншою жорсткістю, часто рекомендаційним, а не обов'язковим характером. Якщо плани передбачають обов'язкові для досягнення результати, то програми засновуються переважно на прогнозних оцінках.

Програмно-цільовий підхід забезпечує єдність дій, спрямованих на узгодження цілей і задач різних рівнів управління, а також часових періодів різної тривалості. Даний метод дозволяє розглядати вирішення проблеми як цілеспрямований процес, що передбачає: розукрупнення проблеми на складові частини (задачі); виявлення несуперечливості цих частин і їх взаємозв'язок; встановлення пріоритетів; виділення провідної ланки в сукупності задач; визначення умов для їх комплексного вирішення.

Спрямованість у майбутнє, цільова орієнтація, динамічність і локальна централізація управління – найважливіші характеристики програмно-цільового управління, органічно пов'язані з комплексним, системним підходом до аналізу поведінки керованого об'єкта, а також до процесу прийняття і здійснення управлінського рішення. Зазначені характеристики знаходять висвітлення в принципах програмно-цільового управління, до яких відносяться наведені нижче [3; 5; 17; 18]:

Принцип розвитку означає, що система управління націлена на зміну об'єкта відповідно до закономірностей його розвитку. Це досягається за допомогою перетворення соціального цілепокладання, по-перше, у безперервний, а по-друге – у стрижневий процес управлінської діяльності.

Безперервне удосконалення управління означає зміну методів і форм управлінського впливу відповідно до змін у властивостях керованого об'єкта.

Воно здійснюється за рахунок створення тимчасових гнучких організаційних структур, придатних для реалізації поставлених цілей без додаткових інституціональних рівнів. Це дає можливість системі управління швидко реагувати на нові соціальні ситуації, більш чуйно вловлювати нові тенденції.

Принцип узгодження цілей на основі загальних інтересів відбиває необхідність здійснення функції координації для забезпечення об'єктивно обумовлених соціальних пріоритетів, пов'язаних з досягненням загальних результатів. При цьому слід зазначити, що зміст координації полягає в тому, щоб шукати доцільне співвідношення між діями, а не пропонувати послідовність дій. Необхідне узгодження інтересів різних класів, соціальних груп, суспільства в цілому з метою уникнення підвищення соціальної напруги у суспільстві.

Принцип просторової і часової інтеграції характеризує здатність програмно-цільового управління одночасно забезпечувати реалізацію двох типів інтеграції: поєднувати зусилля соціально-економічних суб'єктів, відомчо- і територіально роз'єднаних, й організувати їхню діяльність відповідно до вимоги дотримання чіткої послідовності, черговості, взаємної погодженості етапів загального процесу руху до поставленої мети.

Зміст *принципу єдності економіки і політики* полягає у виконанні вимог, згідно яких розробники програм мають виходити з цілей політики, розробленої суб'єктами управління. Розробка та впровадження програм неможливі без наявності політичної волі.

Принцип наукової обґрунтованості та ефективності рішень означає необхідність врахування дії всієї системи законів розвитку суспільства. Розробники програм мають виходити із сутності, змісту і форм проявів економічних законів ринку, а також законів розвитку соціальних відносин. Цей принцип також передбачає глибоке вивчення і практичне використання досягнень сучасної науки, удосконалення інформаційного та методичного забезпечення.

Зміст *принципу єдності процесу розробки, можливості виконання,*

контролю виконання програм полягає у тому, що розробники програм мають в процесі розробки прагнути забезпечити внутрішню узгодженість всіх розділів та показників, точність розрахунків та можливість контролю.

Принцип адекватності вимагає, щоб програми та засоби їх реалізації відбивали реалії сучасного етапу соціально-економічного розвитку з урахуванням їх можливих і необхідних змін, виходячи з інтересів держави і регіону, а також оцінки загальної політичної та економічної ситуації.

Принцип забезпечення єдності стратегічного і поточного регулювання. Стратегічне регулювання має загальнодержавне значення. Його мета – збереження економічного і соціального стратегічного курсу держави, який закладається до програми реалізації реформ, національних, цільових, комплексних та інших, у тому числі регіональних програм.

Узагальнюючи наукові підходи різних авторів і практичний досвід застосування програмно-цільового методу для розвитку територій, можна констатувати, що програмно-цільовий метод належить до найбільш сучасних способів управління соціально-економічним розвитком. Використання цього методу підсилює цільову спрямованість державного управління, забезпечує комплексність і безперервність соціально-економічних процесів при досягненні поставлених цілей суспільного розвитку і являє собою систему елементів механізму регіонального управління, яка спрямована на реалізацію довгострокових цілей соціально-економічного розвитку країни та її регіонів на основі використання наявних ресурсів та узгодження інтересів суб'єктів соціально-економічних процесів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621/IV // ВВР України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.

3. *Беседін В. Ф.* Прогнозування і розробка програм : метод. посіб. / В. Ф. Беседін [та ін.] ; за ред В. Ф. Беседіна. – К., 2000. – 468 с.
4. *Вісящев В. А.* Наукові засади передпроектних досліджень і обґрунтувань: [моногр.] / В. А. Вісящев. – Севастополь : Вебер, 2003. – 440 с.
5. *Воронков А. А.* Методы анализа и оценки государственных программ в США / А. А. Воронов. – М. : Экономика, 1986. – 264 с.
6. *Дворецька Г. В.* Стратегічне управління : навч. посіб. / Г. В. Дворецька. – К. : КНЕУ, 2001.
7. *Дідківська Л. І.* Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – К. : Знання-Прес, 2002. – С. 68.
8. *Желюк Т. Л.* Регулятивний вплив держави на соціально-економічний розвиток регіону / Т. Л. Желюк // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 1998. – № 4. – С. 148–151.
9. *Карданская Н. Л.* Основы принятия управленческих решений / Н. Л. Карданская. – М. : Русская деловая лит-ра, 1998. – С. 57.
10. *Клиланд Д.* Системный анализ и целевое управление / Д. Клиланд, В. Кинг. – М. : Сов. радио, 1974. – 279 с.
11. *Лебедева Е. А.* Программно-целевой подход к научным исследованиям в США / Е. А. Лебедева, П. А. Недотко. – М., 1980. – С. 39–40.
12. *Макарова О. В.* Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки / О. В. Макарова. – К. : Ліра, 2004. – 235 с.
13. *Макух Я. Д.* Термінологічні рівні поняття «проект» / Я. Д. Макух // Глобалізація та управління проектами у ХХІ столітті : матеріали наук.-практ. конф., м. Львів, 9-10 жовт. 2003 р. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2003. – С. 35–37.
14. Оцінка проектів : посіб. для громадських організацій. – Х. : БФ «Громадські ініціативи», 2002. – 57 с.
15. *Поспелов Г. С.* Программно-целевое планирование и управление / Г. С. Поспелов, В. А. Ириков. – М. : Сов. радио, 1976. – 424 с.
16. *Райзберг Б. А.* Системный подход в перспективном планировании / Б. А. Райзберг [и др.]. – М., 1975. – С. 131.

17. Соціальне управління і соціальне прогнозування, проектування та планування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://winchesterpubguide.com/22-socialne-upravlinnya-i-socialne-prognozuvannya-proektuvannya-ta-planuvannya.html>

18. *Стеченко Д. М.* Програмно-цільова орієнтація в управлінні соціально-економічним розвитком регіону / Д. М. Стеченко // Університетські записки : часопис Хмельницьк. ун-ту управління та права. – 2007. – №3. – С. 167–172.

19. *Стеченко Д. М.* Управління регіональним розвитком / Д. М. Стеченко. – К. : Вища школа, 2000. – 224 с.

20. *Черныш Е. А.* Прогнозирование и планирование в условиях рынка / Е. А. Черныш, Н. П. Молчанова [и др.]. – М., 1999. – С. 39–43.

21. *Шершньова З. Є.* Стратегічне управління : підруч. / З. Є. Шершньова. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2004. – 699 с.

Konovalova I. V. Research and theoretical aspects of program-target approach of state governance.

The comparative analysis of the essential characteristics of the categories of "program-target method" and "socio-economic development programming" is carried out. The principles of program-target method are grounded.

Key words: state target program, program-target governance, planning, social programming, social projection.

Коновалова И. В. Научно-теоретические аспекты программно-целевого подхода в государственном управлении.

Осуществлен сравнительный анализ существенных характеристик категорий «программно-целевой метод» и «программирование социально-экономического развития». Обоснованы принципы программно-целевого управления.

Ключевые слова: государственная целевая программа, программно-целевое управление, планирование, социальное программирование, социальное проектирование.