

Програмно-цільовий підхід як механізм вирішення соціально-економічних проблем

У статті розглянуто програмно-цільовий підхід як механізм вирішення соціально-економічних проблем.

In the article program-having a special purpose approach as mechanism of decision of socio-economic problems is considered.

Ключові слова: *планування, державні цільові програми, програмно-цільовий метод, програма, програмування.*

Вступ. В останні роки програмно-цільовий підхід стає усе більше дієвим і ефективним механізмом вирішення гострих соціально-економічних проблем у країні, спрямованим на досягнення цілей, що вимагають концентрації ресурсів і контролю за їхнім використанням. Світовий досвід застосування програмно-цільового планування в управлінні економікою вже довів свою ефективність. Він застосовується в країнах Європейського Союзу, США, Японії й цілому ряді інших розвинених країн світу. Так, у США в рамках програмно-цільового планування й бюджетування здійснюється приблизно 50 % державних видатків, а у Франції - 80 % [1].

Уперше елементи планування економіки були розпочаті в США ще в 1933 р. Це були програми, спрямовані на розвиток сільського господарства. Перші кроки із безпосереднього впровадження концепції програмно-цільового планування були здійснені комісією Гувера в 1949 р. у США [1]. У низці країн з ринковою економікою, наприклад, у Японії, протягом післявоєнного періоду склалися загально-національні плани економічного розвитку, які формально були не законами, а державними програмами, що мобілізують ланки економічної структури на їхнє виконання в інтересах націй. До висновку про ефективність такого підходу японці прийшли ще в 50-х роках ХХ в. До країн, які пройшли довгий шлях розвитку державного управління з використанням програмно-цільового підходу відносяться також Швеція, Австрія, Нова

Узунов В.В., к.е.н., Університет економіки та управління (м. Сімферопіль)
Мощицька Т.О., Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського "ХАІ" (м. Харків)

Зеландія, Італія, Великобританія, Німеччина, Норвегія, Південна Корея, СРСР [1].

У країнах Західної Європи, звичайно розробляються програми в галузях із тривалим інвестиційним циклом і низькою рентабельністю (за рахунок держзамовлень підтримуються традиційні галузі, наприклад, вугільна промисловість, чорна металургія, суднобудування), а також для стимулювання розвитку слабо розвинених територій (регіональні програми, відомства або адміністративні органи, їх реалізуючі створені майже у всіх західноєвропейських країнах). Показовим для країн Європи, став розвиток програмними засобами південного регіону Італії, де частка державного фінансування промисловості становить більше 50 % [2].

Шляхом держпрограм здійснюється розвиток близько 40 % Великобританії й до 90 % - Норвегії. У Японії державні цільові програми сьогодні виступають насамперед як кошти стимулювання нових, наукомістких галузей, таких як електроніка, робототехніка й інформаційні системи [2].

У країнах колишнього СНД розглянутий підхід також є невід'ємною частиною державного регулювання й управління. У Росії програмно-цільовий підхід до планування став застосовуватися ще із середини 20-х рр. ХХ в. при розробці «Державного плану електрифікації Росії». Пізніше на основі програмно-цільового підходу розроблялися плани соціально-економічного розвитку на п'ятиріччя, а з 50-х рр. ХХ в. стали з'являтися перші довгострокові програми із чітко виділеною цільовою орієнтацією як доповнення до п'ятирічних планів [3].

У цей час в умовах ринкових відносин сформованих у країнах колишнього СНД основним напрямком реформи бюджетного процесу є саме перехід до переважно програмно-цільових методів бюджетного процесу із застосування світового досвіду їхнього впровадження, проведення й контролю. Згідно матеріалів Мінекономрозвитку Росії [4] ключовим завданням Російської Федерації (РФ) є забезпечення необхідних умов економічного розвитку шляхом підвищення ефективності державного управління. При цьому його спрямованість повинна бути заснована на досягненні конкретних цілей (результатів) безвідносно до конкретної структури органів влади й розподілу функцій, що визначає підвищення ролі й місця програмно-цільових методів у загальній системі управління державою. Важливим інструментом реалізації позначеної мети в РФ виступають федеральні цільові програми.

Постановка завдання. В Україні сьогодні також відповідно до діючого законодавства розвиток секторів її економіки державою може фінансуватися практично тільки з Держбюджету шляхом реалізації цільових програм.

Так, Малярчук І.О. відзначає, що нині для пострадянських країн і, зокрема, для України, програмно-цільові методи управління надзвичайно актуальні, вимагають гнучких і зважених підходів, з огляду на зростаючу складність їхнього регулювання в умовах децентралізації управління у всіх сферах громадського життя. Більше того, в умовах обмеженості фінансово-матеріальних можливостей держави й суб'єктів підприємництва, структурних диспропорцій у виробництві, лише акумулювання ресурсів на вирішення ключових суспільно значимих проблем, стимулювання інвестицій у пріоритетних сферах здатне забезпечити дієвість і практичну реалізацію національних стратегій розвитку країни [2].

Долішній М., Мошенець О. відзначають, що застосування програмно-цільових методів до рішення складних державних і регіональних проблем є ефективним заходом в умовах ринкових відносин, у т.ч. в Україні [6].

Результати. Програмно-цільове планування побудоване по логічному ланцюжку: «мета - шляхи - способи - кошти». У рамках даного підходу спочатку визначаються переслідуючі цілі, потім намечаються шляхи їхньої реалізації, і лише потім визначаються способи й необхідні кошти на проведення необхідних заходів. Таким чином, програмно-цільовий підхід спрямований на складання конкретної програми досягнення бажаних результатів і застосовується для вирішення пріоритетних завдань економічного, соціального, науково-технічного розвитку та ін. При цьому в його основі лежить розроблений комплекс взаємопов'язаних заходів із установленими строками їхнього виконання з урахуванням необхідного забезпечення ресурсами.

По програмно-цільовому плануванню відомі роботи таких учених, як: М.Я. Азаров, Б. А. Райзберг, Чумаченко В.А., В. Д. Зубаков, Б. З. Мільнер, Макаров Р.А., А. А. Кисільників, В. В. Кондрат'єв, Кочкаров Р.А., Соколов А., Абрамов А. та ін.

У табл. 1. представлено точки зору вітчизняних і закордонних учених на сутність програмно-цільового підходу.

Точки зору вітчизняних і закордонних вчених на сутність програмно-цільового підходу

Автори	Трактування сутності поняття
Кочкаров Р.А [1]	Відзначає, що програмно-цільовий метод одержав поширення як у централізовано керованій, так і ринкової економіках, хоча умови й характер їхнього використання істотно розрізняються. Підкреслює, що програмно-цільовий метод управління акумулює всю гаму методів формування управлінських рішень, надаючи їм виражену проблемно-цільову орієнтацію.
Райзберг Б.А. [3]	Програмно-цільовий метод визначається як спосіб вирішення складних проблем шляхом розробки й впровадження системи програмних заходів, орієнтованих на цілі, досягнення яких забезпечить вирішення існуючих проблем.
Група авторів під керівництвом М. Я. Азарова [7].	Програмно-цільове управління розглядається як сукупність планово-організаційних коштів, формування комплексу взаємозалежних заходів, включаючи обґрунтування вихідної потреби, цілі, її кінцевих і проміжних цілей, робіт, які зв'язують їх, ресурси й фінансово-організаційні умови, необхідні й достатні для розв'язування проблеми
Александрова А.Л., И.В. Біляків і ін. [8]	У широкому змісті програмно-цільовий підхід являє собою розвиток і поглиблення комплексного підходу вирішення проблем.
Макарова І., Соколов В., Абрамов А. [9]	Програмно-цільові методи, на думку авторів, дають можливість вирішувати завдання синтезу механізмів досягнення нових цілей у рамках готових систем, утворювати нові системи, а також удосконалювати управління ними. Також підкреслюють, що для програмно-цільового підходу традиційний спосіб послідовного розв'язування всіх етапів його здійснення.
Група авторів під керівництвом Чумаченко Б.А.[10]	Програмно-цільове планування й управління народним господарством припускає комплексну інтеграцію всіх ланок і елементів економіки для досягнення великомасштабних чітко обкреслених цілей соціально-економічного розвитку, які забезпечують найбільш повне задоволення суспільних потреб. Його функція складається в досягненні взаємоузгодження, збалансованості й орієнтації планів розвитку галузей народного господарства на вирішення найважливіших завдань суспільного розвитку.
Кол-в авторів [11]	Програмно-цільове управління охоплює дві цілком самостійних стадії ухвалення управлінського рішення – формулювання цілей розвитку об'єкта й визначення способів досягнення цих цілей.
Жуковський А.І., Васильєв В.С., Штрейс Д.С. [5]	Автори відзначають, що програмно-цільовий метод (goal-oriented planning) зарекомендував себе в розвинених країнах як один із самих точних і надійних. Програмно-цільовий метод в економіці - погоджує цілі з ресурсами за допомогою програм, де кожна програма являє собою комплекс заходів щодо реалізації однієї або декількох цілей і підцілей розвитку господарства, упорядкованих у вигляді «дерева цілей». Програмно-цільове планування й управління - один з видів планування й управління, в основі якого лежить орієнтація діяльності на досягнення поставлених цілей.

Світовий досвід свідчить, що уряди розвинених країн звертаються до програмно-цільового планування й бюджетування економіки в наступних випадках:

- коли приватний капітал не зацікавлений з економічної точки зору в рішенні проблеми;
- коли завдання, що постають перед державою «непід'ємні» для приватного капіталу;
- якщо уряд або місцеві органи влади вважають за необхідне подібне втручання в часи криз або спадів виробництва;
- для досягнення загальнонаціональних або регіональних інтересів;
- для регулювання негативних особливостей сформованих ринкових відносин (у т.ч. при виникненні дефіциту яких-небудь продуктів, зриви виконання держзамовлень та ін.).

Необхідно відзначити, що досвід економічно розвинених країн свідчить про те, що застосування програмно-цільових методів дозволяє полегшити формування бюджету, забезпечити зв'язок бюджетної й економічної політики в середньостроковій перспективі [4].

Як свідчать роботи вітчизняних і закордонних учених [3, 9, 12], програмно-цільовий підхід передбачає постановку цілей не тільки у вигляді головного орієнтира і єдиної мети. Цьому підходу властивий розгляд сукупності цілей і завдань, що утворюють багаторівневу ієрархічно побудовану систему, з урахуванням необхідних ресурсів і строків виконання.

Основними принципами програмно- цільового підходу, які й розкривають його сутність, є наступні: цілеспрямованість, системність цільового розподілу, комплексність, економічна безпека й забезпеченість, погодженість, своєчасність.

Для програмно-цільового методу характерне забезпечення реалізації двох найважливіших типів інтеграції:

- просторового, об'єднуючого зусилля суб'єктів у просторі для реалізації поставленої мети;
- тимчасовий, що забезпечує послідовність у часі запланованих етапів (заходів) у процесі досягнення мети.

Таким чином, основним у програмно-цільовому підході є єдність чіткої структурованої змістовної частини програми з формуванням організаційного й фінансового механізмів її реалізації, а так само контролем.

У зв'язку із цим слід зазначити наступні загальні процедури формування системи функціональних і адресних дій щодо рішення програмної проблеми [3, 7]:

- визначення повного ряду функцій відповідно до системи цілей і завдань;
- установа функціональних заходів;
- аналіз варіантів альтернативних заходів щодо виявлення найбільш прогресивних і ефективних (за видатками ресурсів і часу);
- узгодження заходів у часі й просторі, побудова системи цілереалізуючих заходів;
- визначення виконавців заходів програми;
- розробка адресних доручень виконавцям або механізму самоврядування.

Світовий досвід впровадження й використання програмно-цільового підходу дозволяє виділити наступні його достоїнства [1, 9, 13]:

- фінансові кошти розподіляються не за видами витрат, а за програмами або стратегічними цілях;
- програми формулюються на основі загальних цілей і стратегічних пріоритетів;
- програмно-цільовий бюджет враховує віддалені наслідки прийнятих рішень і вибирає оптимальні з них;
- міністерські чиновники фактично перетворюються в менеджерів, що мають більшу волю у виборі коштів для досягнення поставлених перед ними завдань;
- проект бюджету представляється в законодавчі органи в такій формі, що дозволяє чітко простежити зв'язок між політикою державних видатків і політичними цілями уряду.

Ключовою категорією програмно-цільового підходу, що визначає саму його суть є «програма». Поняття «програма» є родинним поняттям стосовно «плану» і «прогнозу» і, звичайно, треба в ланцюжку «план-прогноз-програма», а його семантика відповідає розробленій системі дій для досягнення конкретного результату. Таким чином, можна говорити про тісний взаємозв'язок даних понять, серед яких «програма» носить найбільш активний, результуючий характер.

Автори Жуковський А.І., Васильєв В.С., Штрейс Д.С. [5] відзначають, що програма - це комплекс заходів щодо реалізації стратегії. У свою чергу, система

стратегій і цілей, що досягаються з їхньою допомогою є ні чим іншим, як планом.

Руднева О.В. відзначає, що одним з перших визначення програми було отримане як взаємопов'язаного за ресурсами, виконавцями, строками здійснення заходів, спрямованого на досягнення однієї або декількох цілей плану [14].

На думку Кочкарова Р.А., програма в порівнянні із традиційно складеним планом має ряд особливостей:

- програма орієнтована на досягнення єдиної генеральної мети, у той час як план звичайно носить у загальному випадку багатоцільовий характер;
- програма містить по можливості вичерпний перелік ресурсів, необхідних для досягнення мети;
- програма містить більше повну систему взаємозалежних заходів реалізації мети;
- для програми характерні строгі тимчасові рамки для кожного етапу робіт і строго визначена послідовність заходів [1].

Як відзначається в роботі [15] програмування - це процес орієнтації економіки з боку держави шляхом регулярного й комплексного впливу на її структуру згідно варіанта соціально-економічного розвитку в рамках ринкового механізму. Метою державного програмування є досягнення прийнятного для держави варіанта розвитку економіки.

Крім того, аналіз літературних джерел по даній проблемі свідчить про відсутність у вчених і практиків єдиної термінології у визначенні основних категорій програмно-цільового підходу. Так, використовуються такі поняття як «програма», «цільова програма», «регіональна програма», «комплексна регіональна програма», фактично не розрізняючи особливості їхньої суті.

Таблиця 2

Трактування основними законодавчими актами та вітчизняними й закордонними вченими основних категорій програмно-цільового підходу

Автори	Трактування сутності поняття
Закон України «Про державні цільові програми»	Державна цільова програма – це комплекс взаємозалежних завдань і заходів, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюваних за рахунок використання коштів державного бюджету України й погоджені по строках виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням

Закон Російської Федерації «Про цільові програми регіонального розвитку»	Федеральна цільова програма регіонального розвитку – правові, організаційні, економічні, фінансові, соціальні й інші заходи, спрямовані на розвиток інфраструктурних, соціально-економічних, природно-ресурсних потенціалів регіону й забезпечення фінансовими й іншими матеріальними коштами. Програма може включати окремі розділи регіональних цільових програм.
Колектив авторів під керівництвом М. Я. Азарова [7].	Розуміє програму як «установлення певної послідовності етапів, порядку й механізмів управління процесом послідовного досягнення цілі вирішення проблеми»
Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко [3];	Визначає цільову програму як сукупність намічених до планомірного проведення, погоджених за змістом, скоординованих у просторі й часі, забезпечених ресурсами заходів, спрямованих на вирішення насущної проблеми, що не може бути вирішена без концентрації зусиль і ресурсів для досягнення встановленої мети
Економічна енциклопедія під ред. С.В. Мочерного [16]	Цільова програма визначається як об'єднаний єдиною метою, намічений для планомірного здійснення комплекс взаємозалежних завдань і адресних соціальних, економічних, наукових, науково-технічних і організаційних заходів
Кіл-В авторів [15]	Комплексно-цільова народногосподарська програма визначається як директивний, адресний плановий документ, у якому визначені ресурси, виконавці та строки здійснення комплексу економічних, техніко-економічних, науково-дослідних, техніко-виробничих, організаційно-технічних заходів, у яких, як правило, беруть участь ряд галузей, господарських органів і регіонів і які дозволяють - спільними зусиллями - вирішити народногосподарську проблему
Колектив авторів під керівництвом В.Ф. Бесєдіна [12]	Державна цільова програма трактується як затверджений нормативно-правовим актом України цілісний документ, що визначає стратегію вирішення соціально-економічних, екологічних, науково-технічних, оборонних, національно-культурних і інших проблем суспільного значення й включає комплекс взаємозалежних заходів і завдань (цільових проектів), які спрямовані на досягнення конкретних кінцевих цілей, погоджених по строках їхнього виконання й складом виконавців і реалізуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету
Кол-в авторів [11]	Під цільовою комплексною програмою розуміють ув'язаний по ресурсах, виконавцям і строкам здійснення комплекс соціально-економічних, виробничих, науково-технічних, організаційно-господарських і інших завдань і заходів, спрямованих на вирішення важливої народногосподарської проблеми найбільш ефективним образом і у встановлений термін. Програма повинна мати чітко виражений цільовий характер, строго орієнтуватися на повне вирішення поставленої проблеми, характеризуватися певними кінцевими (цільовими) результатами (показниками)
Макарова І.М., Соколов В.Б., Абрамов А.Л. [9]	Відзначають, що програмно-цільове планування – нова, інтенсивна галузь, що розвивається, де немає ще устояної термінології й пропонують використовувати термін “цільова комплексна програма”, маючи на увазі що “цільова” підкреслює її орієнтацію на кінцевий результат, а “комплексна” - облік всіх факторів, необхідних для досягнення мети.

Кочкаров Р.А. [1]	Використовує термін “цільова програма”, як основний інструмент програмно-цільового підходу й пропонують класифікацію різних видів цільових програм.
Жуковський А.И., Васильєв В.С., Штрейс Д.С. [5]	Цільова програма визначається як адресний, різного ступеня директивності документ, що містить систему погоджених по строках, ресурсах і виконавцям соціально-економічних, виробничих, фінансових, науково-дослідних, організаційно-господарських і інших заходів, що забезпечують досягнення поставленої мети найбільш ефективними шляхами й у встановлений термін. При цьому єдина мета програми перетворюється в сукупність завдань, вирішення яких і здійснюється за допомогою системи заходів, реалізованих виконавцями при певному ресурсному забезпеченні.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши основні точки зору вчених на визначення основних категорій програмно-цільового підходу, можна зробити висновок, що основними особливостями цільових програм є те, що вони повинні мати чітко виражений цільовий і адресний характер, орієнтацію на рішення поставленої проблеми, забезпечення ресурсами й характеризуватися одержанням запланованих результатів у повному обсязі.

Література

1. Кочкаров Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка/ Р.А. Кочкаров; Фин. акад. при Пр-ве РФ.- М.: ЗАО «Изд-во «Экономика»», 2007.- 223 с.
2. Малярчук І. А. Проблеми формування та реалізації державних цільових програм// [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama>.
3. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление: Учебник.- М.: ИНФРА-М, 2002.- 428 с.
4. О совершенствовании методологии разработки федеральных целевых программ и повышения эффективности их реализации (Материалы Минэкономразвития России) // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.mintrans.ru/Pressa/RTM/RTM_Osn_Prinzip_120104.doc
5. Жуковский А.И., Васильев В.С., Штрейс Д.С. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе Канадского опыта) / Под общ. ред. Фабричного С.Ю.: Оттава-Москва-Великий Новгород, 2006.- 175 с.

6. Долішній М., Мошенець О. Ринкові механізми регіонального управління // Регіональна економіка.- № 1.- 2001.- с. 7-17.
7. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, О. І. Амоша (кер. авт. кол.). — Т.4. — К. : НДФІ, 2004. — 368 с.
8. Мониторинг социальных программ : практические примеры / А.Л. Александрова, И.В. Беляков и др.- М.: Фонд «Институт экономики города», 2005
9. Макаров И.М., Соколов В.Б., Абрамов А.Л. Целевые комплексные программы.- М.: «Знание», 1980.- 136 с.
10. Совершенствование методологии и практики программно-целевого планирования развития социалистической экономики / Под ред. Чумаченко Б.А.- М.: МНИИПУ, 1986.- 131 с.
11. Государственное экономическое программирование как элемент государственного регулирования экономики // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://economics-online.ru/archives/74>
12. Прогнозування і розробка програм: Метод. посібник / За ред. В.Ф. Беседіна.- К.: Науковий світ, 2000.- 468 с.
13. Каплан Р.С., Нортон Д.П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к децствию.2-е изд./ Пер. с англ. – М.: Олимп-Бизнес. – 2005.- с.
14. Руднева Е.В. Целевые комплексные программы: организационно-экономический механизм.- М.: Наука, 1989.- 214 с.
15. Планування соціально-економічного розвитку країни // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: sort-ref.narod.ru/pageid-2807-1.html
16. Економічна енциклопедія: В 3 т. / Відп. ред. С.В. Мочерний.- К.: Академія, Тернопіль: Академія народного господарства, 2002.- Т. 3.- 964 с.