

Використані джерела інформації:

1. Федоренко В.Г. Инвестознавство: Підручник. 3-те вид., допов. / В.Г. Федоренко. – К.: МАУП, 2004. – 480 с.
2. Майорова Т.В. Інвестиційна діяльність: підручник / Т.В. Майорова. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 472 с.
3. Гойчук О.І. Продовольча безпека в Україні і світі / О.І. Гойчук. – К.: Наукметодцентр аграрної освіти, 2003. – 114 с.
4. Концепція Державної цільової програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011-2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документу: <http://in.ukrproject.gov.ua/index.php?get=564&id=2548>. – Назва з екрану.
5. Гребенюк М.В. До питання створення Концепції продовольчої безпеки України / М.В. Гребенюк // Правничий вісник Університету «КРОК». – 2010. – Т.1, № 5. – С.36-42.
6. Окрім економічної кризи нам загрожує продовольча [Електронний ресурс]. – Режим доступу до статті: http://aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=18032. – Назва з екрану.
7. Шевченко Н.О. Проблеми стабілізації АПК з врахуванням засад формування продовольчого ринку України/ Н.О. Шевченко // Економіка та держава.–2011.– №4.– С. 146.
8. Вигівська Ю.І. Стратегія інноваційної модернізації (теорія та практика): монографія / Ю.І. Вигівська. – К.: Дорадо-друк, 2011. – 360 с.

УДК 330.65

*Салтисов І.В.,
к.е.н., доцент кафедри менеджменту
Петровська Ю.В.,
к.е.н., доцент кафедри менеджменту,
Академія муніципального управління, м. Київ*

ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ

В статті пропонується застосування в практиці планування і управління програмно-цільового підходу при розробці планів економічного і соціального розвитку.

В статье предлагается применение в практике планирования и управления программно-целевого подхода при разработке планов экономического и социального развития.

In the article application is offered in practice of planning and management of programmatic-having a special purpose approach at development of plans of economic and social development.

Постановка проблеми. Нині розвиток науки відіграє все більш істотну роль у підвищенні ефективності виробництва. Зростає значення науки для розв'язання найважливіших соціально-економічних завдань.

Зростання кількості підприємств, обсягу і номенклатури, розширення і поглиблення міжнародного співробітництва, характерні для народного господарства на сучасному етапі, призводять до різкого ускладнення і

збільшення числа зв'язків у системі народного господарства. Завдання полягає в тому, щоб при розробці планів економічного і соціального розвитку забезпечувати комплексне вирішення економічних і соціальних проблем, концентрацію сил і ресурсів на виконанні найважливіших загальнодержавних програм та проектів.

Якісно новий рівень змісту планування повинен бути забезпечений на основі посилення ролі перспективних планів, широкого застосування програмно-цільового методу.

Особливої важливості у зв'язку з цим набувають проблеми, пов'язані з пошуком нових форм планування і управління в галузях народного господарства, в тому числі в галузі науки і наукового забезпечення конкретності і поглибленням деталізації планових завдань, а також з усуненням певної подвійності в організації управління вирішенням найважливіших міжгалузевих науково-технічних проблем, що випливає з того, що формулювання науково-технічних проблем і підготовка планів їх вирішення пов'язані в основному з міжгалузевими органами, а безпосередня їх реалізація здійснюється галузями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням особливостей програмно-цільового методу останні роки приділялось багато уваги. Серед вітчизняних науковців його досліджували: О.П. Кириленко, М.І. Кульчицький, І.Я. Чугунов, Т.С. Бабич, І.В. Запаріна, Ц.Г. Огонь, В.М. Федосов. та інші. Однак, розгляд подальших перспектив впровадження програмно-цільового методу, незважаючи на вагому базу досліджень, залишається актуальним.

Мета статті: обґрунтування необхідності більш широкого застосування програмно-цільового методу при управлінні будь-якими об'єктами з метою їх соціально-економічного розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Широке застосування в практиці планування і управління програмно-цільового підходу потребує пошуку і розробки нових систем організаційного забезпечення розробки та реалізації програм (проектів). Існуючі системи управління, такі як проектні, функціонально-координаційні і матричні, широко випробувані в практиці управління і досить ефективно забезпечують управління реалізацією конкретних програм. Застосування цих систем для управління реалізацією комплексних програм і проектів не суперечить сформованим, традиційним формам організації науки і виробництва, а доповнює їх, роблячи більш гнучкими, здатними до швидкого переналагодження в залежності від зміни обставин. Застосування матричної структури управління реалізацією комплексних програм забезпечує досить ефективне гармонійне поєднання традиційних структур управління з програмно-цільовою організацією. Однак, на сучасному етапі розвитку, як нам здається, існує безліч ще не вирішених організаційних проблем, особливо для великомасштабних цільових програм, у реалізації яких бере участь

велике число підрозділів різної відомчої підпорядкованості та функціонального призначення.

До першочергових невирішених проблем такого роду можна віднести: визначення органу, відповідального за розробку та реалізацію програми і визначення раціональної форми організації фінансування, а також правове забезпечення їх розробки і реалізації.

Цілком очевидно, що організатором розробки та реалізації великомасштабної міжгалузевої програми не може бути виключно відомчий орган, тому в цьому випадку неминуче виникнуть розбіжності між виконавцями різної відомчої підпорядкованості в процесі розробки і реалізації програм, усунення яких навряд чи виявиться можливим на рівні відомчої організації.

Для керівництва розробкою, реалізацією та контролем ходу виконання програми повинен бути створений орган, який має необхідні повноваження, здатний швидко та ефективно усувати розбіжності між виконавцями програми та має в своєму розпорядженні виділені матеріальні засоби для вирішення додаткових задач, що виникають в процесі реалізації програми і заохочення співвиконавців. Тут ми виходимо з того, що фінансування реалізації програми може здійснюватися за рахунок цільового фінансування, тобто виділення коштів в цілому на всі роботи, що виконуються в рамках програми, і залучення (об'єднання) коштів на роботи, що вже ведуться, включеним в програму, плюс, у певних межах, додаткове фінансування.

Однак цільове фінансування програм в чистому вигляді навряд чи у багатьох випадках можливо. Тому ресурси, які забезпечували реалізацію програми, повинні виділятися за змішаним принципом, тобто шляхом залучення коштів по роботах, що вже ведуться, і включеними в програму, плюс цільове виділення певної частини коштів на інші роботи. Проведений нами аналіз виконуваних комплексних цільових програм дозволив виявити переваги організаційних структур управління на стадіях розробки та реалізації, сформулювати пропозиції та рекомендації щодо усунення недоліків, притаманних організаційним структурам управління. Отримані в результаті аналізу думок керівників і фахівців дані представлені в табл. 1.

Як видно з табл. 1, ступінь впливу керуючих впливів керівників програм на підрозділи, які знаходяться в їх безпосередньому підпорядкуванні, досить висока. У той же час ступінь впливу керівників програм на підрозділи, підпорядковані іншим відомствам, вкрай низька, по всіх видах управляючих впливів. Такий стан свідчить про відсутність необхідних для успішної та ефективної реалізації програм організаційно-економічних умов.

Таблиця 1

Оцінка ступеня впливу керівників програм на виконавців, що знаходяться /С/ чи не знаходяться /Д/ в їх безпосередньому підпорядкуванні

	Види управляючих впливів							
	Організаційно-адміністративні		Економічні		Інформаційно-технологічні		Соціально-психологічні	
	С	Д	С	Д	С	Д	С	Д
Ступінь впливу, %	97	5	50	15	95	80	90	5
Варіації ступеню впливу, %	± 3	± 5	± 8	± 5	± 2	± 10	± 5	± 3

З метою посилення організаційних можливостей керівників програм доцільне введення матричної структури управління, створення інституту керівників програм, крім існуючих положень, що регламентують фінансування науково-дослідницьких і дослідно-конструкторських робіт.

Як показав аналіз програм і виробничих підрозділів, останнім часом значно покращилися зв'язки наукових установ України, що беруть участь у реалізації програм, з виробництвом, значно зросла ефективність і цілеспрямованість проведених досліджень, збільшилася кількість упроваджених робіт. Крім того, в результаті виконання певних етапів програм отримано велику кількість авторських свідоцтв, опубліковані наукові монографії, статті тощо.

Разом з тим були виявлені істотні недоліки в організації розробки та реалізації програм, причому ці недоліки притаманні всім програмам, що виконуються в нашій країні.

При розробці комплексних програм не був використаний найважливіший, на наш погляд, принцип програмно-цільового підходу - принцип співпідпорядкованості цілей (розгортання програми, виходячи з її кінцевої мети).

При формуванні програм в них включалися розробки, що вже ведуться. Ті ж роботи, які необхідні для виконання програми, але за якими не було відповідної згоди керівників цих робіт (інших відомств), нерідко виключалися з програми, чим порушувалася повнота набору засобів досягнення кінцевої мети програми.

Цілі програм зазвичай формулювалися з використанням лише якісних характеристик, що дозволяло «обходити» роботи, які хоч і необхідні для реалізації програм, але не включені до них з-за незгоди керівників цих робіт.

Жоден з керівників програми не має юридичних прав впливу на співвиконавця. Розробка програми та хід її виконання залежать майже

цілком від авторитету, а також наукових і виробничих зв'язків керівників програми.

Фінансове забезпечення реалізації програм здійснюється за рахунок коштів держбюджету і госпрозрахункових робіт. Проте жодна з програм не забезпечена в певних розмірах спеціальним грошовим фондом для фінансування додаткових робіт, що виникають в ході її реалізації, і заохочення виконавців.

Програмно-цільовий метод передбачає використання матричної структури управління реалізацією програми, тобто керівники робіт, включених у програму, повинні бути функціонально підпорядковані керівнику програми на час їх виконання, а лінійна - керівникові свого відомства. Ні в одній з програм не виконується цей принцип, що веде до значного зниження ефективності їх виконання.

Для ефективної реалізації програм, особливо природно-наукового та економічного профілю, необхідне значне матеріально-технічне забезпечення. Однак ці програми слабо матеріально-технічно забезпечені, що призводить до збільшення термінів їх виконання і зниження їх ефективності.

Крім перерахованих основних недоліків в області розробки і реалізації програм, що ведуться, вкажемо на фактори, які є наслідком недостатнього опрацювання основних положень програмно - цільового методу. До таких факторів відносяться:

- відсутність єдиної загальноприйнятої термінології програмно-цільового методу;
- відсутність єдиної загальноприйнятої методики розробки програм;
- відсутність загальноприйнятого організаційно-правового забезпечення розробки та реалізації програм;
- відсутність єдиних форм документації по розробці і реалізації програм.

Проведений нами аналіз дозволив сформулювати наступні пропозиції щодо вдосконалення використання програмно-цільового методу.

Пропонується обґрунтувати технічне завдання на розробку комплексної методики програмно-цільового планування і управління, що містить: безумовно найважливіші поняття; організаційні положення розробки прогнозів, програм і планів їх реалізації; правове забезпечення програмно-цільового управління; уніфіковану (по галузях знань) документацію з оформлення як самої програми, так і її результатів; про виділення в розпорядження керівника програми певної частки коштів - від 20-25% вартості реалізації програми для фінансування додаткових робіт, що виникають у процесі реалізації програми і заохочення виконавців.

Створювати під керівництвом керівника програми тимчасові робочі групи для розробки програм із залученням фахівців з науково-технічного і економічного прогнозування і сітьового планування, а також математиків-програмістів і аналітиків.

З метою оперативного вирішення і контролю виконання робіт, що проводяться в рамках програми, виконавці цих робіт повинні бути функціонально підпорядковані (на час їх реалізації) керівнику програми, а лінійно - керівникові своєї організації. На основі проведеного аналізу розробки і реалізації цільових комплексних програм нами пропонується викладені нижче заходи по їх організаційному забезпеченню.

При керівникові програми в процесі її розробки повинен бути створено консультативний орган - група управління розробкою програми /ГУРП/, що складається з висококваліфікованих фахівців з проблематики програми. У міру потреби в ГУРП можуть залучатися для консультацій фахівці різних галузей знань.

Після затвердження програми і плану виконання при керівникові програми створюється відповідний підрозділ з управління виконання програми. До складу цієї групи входять фахівці, наділені відповідними правами і повноваженнями від відомств-співвиконавців робіт у рамках програми. Представники відомств на час реалізації програми повинні бути функціонально підпорядковані керівнику програми, а лінійно - керівникові свого відомства. У міру реалізації певних етапів програми відомства, відповідальні за ці етапи, можуть відкликати свого представника з ГУРП. Для успішної розробки програми при її керівникові доцільно створити групу розробки програми /ГРП/, до складу якої повинні входити фахівці з науково-технічного і економічного прогнозування, математики-програмісти, економісти, а також фахівці з сітьового планування і управління. ГРП організовує роботи по формулюванню і відбору цілей на основі аналізу вітчизняного і світового досвіду, думок фахівців і споживчого попиту. У функції ГРП входить також організація робіт, але визначення можливих шляхів досягнення поставлених цілей, розрахунок часу і ресурсів, необхідних для їх реалізації, розподіл необхідних витрат у часі, визначення виконавців і форм їх взаємодії. Крім того, у функції ГРП входить планування часу початку і кінця виконання робіт, що містяться в програмі, терміни передачі результатів співвиконавцям, тобто розробка відповідної реалізації програми, а після початку її реалізації - спостереження, прогнозування і коректування програми.

Керівництво розробкою програми здійснюється керівником програми спільно з ГУРП. По окремих великих комплексах робіт доцільно створити групи розробки підпрограм, керівництво яких функціонально підпорядковано керівнику програми. Управління програмою на етапі її

реалізації здійснюється ГУРП по ланцюгу: керівник програми - керівники проекту - виконавці. ГУРП забезпечує контроль за ходом виконання програми і на основі відомостей від ГРП, у разі необхідності, видає їй завдання на її коригування.

Реалізація коригувань досягається шляхом: виділення додаткових ресурсів; перерозподілу виділених ресурсів; перерозподілу завдань співвиконавцям; включення в реалізацію програми нових виконавців. Послідовність робіт з організації розробки програм наступна. Виходячи з поставленої мети, сформованої в загальному випадку як мета розвитку*, керівник програми видає завдання на проведення прогнозного дослідження. В результаті його розробки визначається набір можливих цілей створення, спрямованих на досягнення поставленої мети, які передаються керівнику програми.

Аналізуючи отримані результати, керівник програми спільно з ГУРП визначає набір раціональних цілей створення** і передає їх для затвердження у вищестоящі органи управління. Після обговорення набору цих цілей і затвердження цілі програми ГРП у взаємодії з ГУРП проводить дослідження, спрямоване на виявлення можливих варіантів досягнення мети програми, а також здійснює попередній розрахунок часових, фінансових, трудових і матеріально-технічних ресурсів, необхідних для їх здійснення.

ГУРП після здійснення вибору раціональних варіантів досягнення мети програми передає відповідні матеріали у вищестоящі органи управління народним господарством. Вищі органи управління народним господарством затверджують один або кілька варіантів досягнення мети програми і видають завдання на розробку програми.

Грунтуючись на результатах прогнозних розробок, ГРП готує проект програми, який після затвердження служить основою для видачі завдання на розробку планів її реалізації. ГРП здійснює підготовку проектів річного і п'ятирічного плану, а також плану виконання всієї програми. ГУРП обговорює і коректує представлений ГРП матеріал і направляє в органи управління народним господарством проект програми і планів її виконання.

Постанова про програму та затверджені плани її виконання передаються керівнику програми та її виконавцям. При вирішенні завдань з реалізації конкретних програм можливе і доцільне використання різних форм організації управління реалізацією програм.

* Мета розвитку формується у вигляді бажаного стану об'єкта в майбутньому, це стан визначено не у вигляді конкретного результату, а у вигляді вказівки на процес, напрямок, тенденцію зміни стану об'єкта.

**Мета створення формулюється у вигляді конкретного результату, який може бути досягнутий протягом певного кінцевого проміжку часу.

За способом виділення ресурсів, їх адресністю та засобом управління програмами можуть бути виділені наступні види програм (табл. 2).

Таблиця 2

Форми організації управління реалізацією програм

Вид програм	Засіб виділення ресурсів на реалізацію програми	Адресність ресурсів, що виділяються	Засіб управління реалізацією програми
Програма 1-го виду	Ресурси виділяються учасникам реалізації програми без спеціального розпорядження із раніше виділених на інші цілі	Ресурси виділяються тільки учасникам реалізації програми	Кожен учасник управляє реалізацією своєї частки програми у відповідності з виділеними йому ресурсами
Програма 2-го виду	Те ж, що і у програми 1-го виду	Те ж, що і у програми 1-го виду	Кожен учасник управляє реалізацією своєї частки програми у відповідності з виділеними йому ресурсами Спеціальний орган управління здійснює контроль та координацію реалізації всієї програми
Програма 3-го виду	Ресурси виділяються учасникам програми за спеціальним розпорядженням із раніше виділених на інші цілі. Цільове виділення ресурсів на реалізацію програми.	Те ж, що і у програми 1-го та 2-го видів	Те ж, що і у програми 2-го виду
Програма 4-го виду	Цільове виділення ресурсів на реалізацію програми.	Те ж, що і у програми 1-го, 2-го та 3-го видів	Те ж, що і у програми 1-го виду
Програма 5-го виду	Те ж, що і у програми 4-го виду	Те ж, що і у програми 1-го, 2-го, 3-го та 4-го видів	Те ж, що і у програми 2-го виду
Програма 6-го виду	Те ж, що і у програми 4-го та 5-го видів	Частка ресурсів виділяється учасникам на реалізацію програми. Частка ресурсів виділяється спеціальному органу управління реалізацією програми	Кожен учасник управляє реалізацією частки програми у відповідності із спеціально виділеними йому ресурсами Спеціальний орган управляє реалізацією частки програми у відповідності із виділеними йому ресурсами. Спеціальний орган управління здійснює контроль та координацію реалізації всієї програми
Програма 7-го виду	Те ж, що і у програми 4-го, 5-го та 6-го видів	Всі ресурси виділяються спеціальному органу управління реалізацією програми	Спеціальний орган управління управляє реалізацією всієї програми

Виконання програми починається після передачі постанови про програму та затверджених планів її реалізації керівнику програми та її виконавцям.

В процесі виконання програми в ГРП з певною періодичністю надходить інформація про хід виконання планів, а також інформація про світовий досвід науково-технічного і економічного розвитку. Аналізуючи отриману інформацію, ГРП передає в ГУРП відомості про хід та перспективи виконання програми і проекти її коригувань.

У разі прийняття рішення про коригування програми її керівник направляє в органи управління народним господарством проект коригування програми.

Затвердження скоригованої програми вищими органами управління народним господарством є для керівника програми підставою для видачі завдання ГРП на коригування планів виконання програми. Проект скоригованих планів здається керівнику програми і готується для подання у вищестоящі органи управління.

Затверджені скориговані плани надходять керівнику програми та її виконавцям і визначають характер подальших робіт з виконання програми. Для контролю робіт по програмі необхідно визначити показник абсолютного і відносного відхилення ходу виконання робіт від календарного плану (графіка). Такий контроль проводиться з певною періодичністю.

Показник абсолютного відхилення ходу виконання програми визначається за формулою:

$$\Delta T = T_n - T_B, \quad (1)$$

де T_n , - проміжок часу від моменту до моменту контролю закінчення виконання етапу роботи за планом;

T_B - проміжок часу від моменту контролю до найбільш ймовірного терміну закінчення етапу роботи (експертна оцінка).

Показник відносного відхилення є безрозмірною величиною і визначається за формулою:

$$S = \frac{\Delta T}{T_n} \quad (2)$$

При $T > 0$ очікується випередження планових термінів виконання роботи, при $T < 0$ очікується відставання.

При розробці і реалізації програм важливо брати до уваги і регіональний аспект проблеми.

Суть його полягає в тому, що для підвищення ефективності всієї діяльності, наприклад, спрямованої на вирішення великої науково-

технічної проблеми, необхідна координація зусиль наукових підрозділів, розташованих в одному регіоні, не підлеглих різним відомствам, а також, у ряді випадків, координація зусиль наукових підрозділів різних відомств, розташованих в різних великих регіонах.

Висновки. Нинішній рівень вирішення цього питання не задовольняє вже реально існуючі вимоги.

В умовах широко розповсюдженого програмно-цільового підходу до вирішення великих науково-технічних і економічних завдань доцільно підвищення оперативності управління такими програмами в рамках регіонів.

Для цього доцільна організація тимчасових спеціальних оперативних органів управління великими регіональними програмами. Питання раціональної структури, юридичного статусу цих органів, способів їх взаємодії між собою і з регіональними органами управління повинні бути відпрацьовані в ході спеціального експерименту.

Використані джерела інформації:

1. Азарова Т.В. Технологія оцінки соціальних програм та проектів / Т.В. Азарова, Л.К. Абрамов. – Кіровоград: ІСКМ, 2007.–100 с.
2. Захарченко В.И. Инновационная система региона / В.И. Захарченко, Н.Н. Меркулов. - Одесса : Наука и техника, 2005. - 116 с.
3. Йохна М.А. Економіка і організація інноваційної діяльності : навч. посібник / М.А. Йохна, В. В. Стадник. - К. : Академія, 2005. - 400 с.
4. Корсикова Н.Н. Программно-целевой подход в управлении процессами реструктуризации на предприятиях промышленности / Н. Н. Корсикова // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць. вип. Т. 2. Вип. 192. - Дніпропетровськ : ДНУ, 2004. - С. 516-524
5. Меркулов Н.Н. Формирование национальной инновационной системы / Н.Н. Меркулов // Економіка: проблеми теорії і практики. - 2006. - Вип. 213.
6. Малярчук І. А. Проблеми формування та реалізації державних цільових програм//[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama>.
7. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм// Постанова Кабінету Міністрів України №106 від 31.01.2007р.
8. Про державні цільові програми// Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.