

УДК 35.071

I. В. КОНОВАЛОВА

КЛАСИФІКАЦІЙНІ ОЗНАКИ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНОГО ТА ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Досліджено сутнісні характеристики та класифікаційні ознаки регіональних соціальних програм.

Investigated essential characteristics and qualification signs of regional social programs.

Ключові слова: державна цільова програма, програмно-цільове управління, регіональна соціальна програма.

У реалізації функцій регіонального управління важлива роль належить таким інструментам прямого впливу держави на соціальний та економічний розвиток, як розробка і реалізація цільових програм регіонального характеру. Одними з найбільш поширених серед них є соціальні програми. Складність категорії “регіональна соціальна програма”, багатоплановість і різноманітність існуючих підходів до розуміння їхньої сутності обумовлює необхідність дослідження їх класифікації.

Цільовому програмуванню присвячено наукові праці багатьох вітчизняних економістів і науковців у галузі державного управління. Програми соціально-економічного розвитку регіонів вивчають І. Беганська, П. Гурій, Т. Желюк, В. Переверзєв, В. Савченко, Д. Стеченко та ін. Програми місцевого розвитку досліджує І. Пілунський, а державні соціальні програми є об’єктом наукового інтересу О. Макарової.

Мета статті – з’ясувати сутність регіональних соціальних програм і систематизувати їх класифікаційні ознаки.

Законом України “Про державні цільові програми” визначено, що державна цільова програма – це 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. Програма має статус державної, якщо охоплює всю територію держави або значну кількість її регіонів, має довгостроковий період виконання і здійснюється центральними та місцевими органами виконавчої влади [1]. Державні цільові програми поділяються на програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля тощо.

Головними ознаками цільових програм, що обумовлюють можливості їхнього застосування для розв’язання певних проблем соціально-економічного розвитку, є такі:

– наявність чітко позначеної мети (або цілей), на досягнення якої (яких) спрямовано всі заходи програми;

- комплексний характер, що виражається у значній кількості виконавців і програми та в множині заходів, здійснюваних задля досягнення поставленої мети;
- визначення і формальне закріплення відповідальності та місця в механізмі реалізації програми всіх її учасників, незалежно від інституціонального характеру (комерційної структури різного типу, об'єднання громадян або державні установи та організації);
- повнота і безумовна достатність заходів, передбачених для досягнення поставленої мети;
- узгодженість усіх заходів щодо строків здійснення і ресурсів.

Слід зазначити, що особлива роль цільових програм в умовах ринкової економіки визначається також тим, що ринок не завжди дозволяє повною мірою мобілізувати додаткові фінансові та матеріальні ресурси для розвитку регіонів. Успішно вирішуючи завдання використання ресурсів, він досить погано справляється із завданнями їхнього відтворення, які вимагають більшої тривалості інвестиційного циклу. Тому все, що пов'язане з додаванням ринковій економіці соціальної орієнтації в умовах дискретності великих соціально-економічних проблем, природно “припадає” на бюджетні програми [3]. На етапі виходу із кризи особливо важливого значення набуває антиінерційний потенціал програмно-цільового методу, його здатність мобілізувати ресурси на вирішення таких проблем, які ще не ввійшли до структури інтересів сформованих ланок економіки й тому не можуть бути вирішені в рамках їхнього традиційного функціонування.

Цільова програма може містити кілька підпрограм, спрямованих на вирішення конкретних завдань у рамках загальної мети. Розподіл цільової програми на підпрограми здійснюється, виходячи із масштабності й складності розв'язуваних проблем, а також необхідності раціональної організації їхнього рішення.

Причинами формування регіональних цільових програм, що виходять за рамки однієї галузі чи сфери повноважень органів державного управління та органів місцевого самоврядування, можуть бути чинники, які діють окремо або в певних сполученнях. До найважливіших з них слід віднести такі:

- глибину місцевої проблеми, що потребує складної і багатосторонньої взаємодії суб'єктів управління суміжних галузей;
- важливість поставленого завдання регіонального розвитку, яке має суттєві соціально-економічні наслідки для кількох територіальних громад або для багатьох сфер державної політики;
- брак матеріальних, кадрових ресурсів або часу на вирішення проблеми, що має велике значення;
- високий рівень взаємозв'язків проміжних або кінцевих результатів декількох програм, які виконуються в різних напрямках регіональної політики так само, як і необхідність збалансованого використання дефіцитних ресурсів або ретельної координації діяльності;
- необхідність формування спеціальних підпрограм забезпечення чи реалізації в інших напрямках регіонального розвитку, будівництва нових об'єктів, створення нових місцевих виробничо-господарських систем.

Відповідно, регіональна цільова програма визначається як “сукупність

взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік" [5].

За внеском у забезпечення сталого розвитку серед регіональних цільових програм важливе місце посідають соціальні програми. В одному з перших визначень поняття "соціальна програма" у вітчизняній науковій літературі в 1978 р. К. Мікульський так позначив основний спектр значень [6]. По-перше, соціальною програмою є перспективна концепція зростання народного добробуту і розвитку соціальних відносин. У ній даються загальна характеристика стратегії соціального розвитку країни в певний історичний період, основні напрямки підвищення народного добробуту й глобальні якісні та кількісні показники, яких необхідно досягти в даному періоді. Такі концепції містяться в програмних документах правлячих партій і слугують базою для розробки відповідних розділів планів економічного і соціального розвитку.

По-друге, соціальними програмами виступають спеціальні розділи планів економічного та соціального розвитку (річних, п'ятирічних, а також розрахованих на більш тривалий період). Повніше відображаючи перспективні соціальні орієнтири, вони формулюють завдання певного етапу на шляху їхнього досягнення, відображають більш глибоке впровадження соціальних критеріїв у планування економічного розвитку в цілому й на його окремих ділянках, а головне, виступають не тільки як підсумок планування розвитку економіки, але і як комплекс завдань для нього.

По-третє, виділяються спеціальні соціальні програми, що передбачають вирішення певних соціальних завдань вузлового характеру та відповідну концентрацію ресурсів. У цьому значенні термін "соціальна програма" найбільш уживаний, хоча й належить до більш вузького поняття. Такі програми найчастіше стосуються різних розділів соціально-економічних планів і вимагають спеціальної координації розвитку різних галузей народного господарства. Вони містять конкретизацію цілей і завдань, відображають їхню ієрархію, слугують формуванню нових форм задоволення соціальних потреб населення, створенню відповідних нових організаційних зв'язків.

Сучасний український учений О. Макарова визначає соціальну програму як "систему взаємопов'язаних дій або заходів, спрямованих на досягнення певних результатів у соціальній сфері, забезпечену матеріальними та організаційними ресурсами" [4]. Результатами соціальної програми, як правило, є покращання рівня або якості життя певних груп населення.

Сучасне розуміння соціальних програм, що застосовується на Заході, дещо звужене. У зарубіжній науковій літературі соціальні програми переважно розглядаються як програми перерозподілу доходів, або програми бюджетних витрат на соціальну сферу [2]. Тобто під "соціальною програмою" розуміється перерозподіл доходів на користь тих, хто є надто бідним (державна допомога), або на користь інвалідів, безробітних, пенсіонерів за віком, хворих (соціальне

страхування). У цьому разі вона називається соціальною програмою, оскільки має на меті досягнення певного соціального ефекту, спрямована на певний контингент населення і забезпечена необхідними ресурсами. Методологія ж її розробки і впровадження може і не базуватися на використанні традиційних програмних засобів.

У Радянському Союзі також діяла низка соціальних програм у нинішньому їх західному розумінні (програма пенсійного забезпечення, соціальне страхування, програми допомоги сім'ям з дітьми тощо), але щодо них не застосовували термін “програма”.

Спільним у наведених вище підходах є те, що вони розглядають соціальну програму як систему взаємопов'язаних заходів, спрямованих на розв'язання тих чи інших соціальних проблем і досягнення певного соціального ефекту для тих груп населення, на які спрямована дія даної програми.

Структуру соціальної програми (як і будь-якої іншої програми) створює сукупність упорядкованих, взаємопов'язаних і взаємозалежних видів діяльності різного рівня. Ця структура регламентована нормативними документами. При цьому типова структура цільової програми містить такі розділи:

- зміст проблеми, на розв'язання якої спрямована програма;
- основні цілі й завдання, строки та етапи реалізації програми;
- система програмних заходів;
- ресурсне забезпечення програми;
- механізм реалізації програми;
- організація управління програмою та контроль за ходом її реалізації;
- оцінка ефективності, соціально-економічних і екологічних наслідків реалізації програми;
- паспорт програми, який містить у стислому вигляді загальну характеристику програми (назва, рішення про розроблення, відомості про розробника та співрозробників програми, відповідальний виконавець програми та інші співвиконавці, строк виконання, обсяги та джерела фінансування).

Крім цього науковці відзначають такі додаткові характерні риси регіональних соціальних програм:

- цілі програми мають узгоджуватись із прогнозами та програмами соціально-економічного розвитку регіону;
- пріоритетні завдання встановлюються нормативними актами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, загальною стратегією розвитку соціальної сфери;
- заходи суміжних регіональних цільових програм мають узгоджуватись між собою;
- регіональна програма може входити в якості окремого елемента до складу програми більш високого порядку, а також мати зв'язок з іншими програмами нижчого рівня;
- програма є цілісним об'єктом управління, незалежно від відомчої належності її складових елементів [8].

Для розробки науково-методичних основ організації державного управління

регіональними соціальними програмами, безумовно, корисною буде систематизація ознак, за якими програми істотно різняться, а також їхня узагальнена класифікація.

На нашу думку, основні класифікаційні ознаки регіональних соціальних програм можна об'єднати у три групи. Першу – складають ознаки, властиві всім цільовим програмам. Розглянемо їх докладніше.

Змістовна спрямованість програми значною мірою визначає технологію та організацію взаємодії виконавців. І. Пілунський запропонував розподіляти всі цільові програми за цією ознакою на два великих класи: проблемно-орієнтовані та об'єктно-орієнтовані [7]. До проблемно-орієнтованих програм він відніс:

– функціональні програми (орієнтовані на вирішення проблем, що виникають у розвитку групи об'єктів або якісно нового виконання однієї з функцій органу державного управління на основі зміни організації або технології її виконання);

– програми цільового розвитку (спрямовані на вирішення вузлової проблеми однієї зі сфер соціальної політики чи галузей діяльності органів регіонального управління тощо).

До об'єктно-орієнтованих програм входять наприклад, організаційні програми (спрямовані на комплексне вдосконалення регіонального розвитку і управління, формування нових соціально-виробничих систем, реорганізацію діючих тощо).

Ще одним важливим чинником формування систем управління регіональними програмами є період їхньої реалізації. За цією ознакою програми можна розділити в такий спосіб:

– безперервні, орієнтовані на практично постійні (принаймні на доступний для огляду період) цілі, хоча їх зміст може на різних етапах значно змінюватися. Завдання управління ними можуть вимагати створення постійно діючих функціональних ланок, організаційних і економічних механізмів виявлення проблем, постановки цілей і створення умов для їхнього досягнення;

– довгострокові, період формування і реалізації яких охоплює не менше десяти років, а масштаби здійснення і результати, що досягаються, значно впливають на показники розвитку регіону. Для довгострокових програм доцільно створювати розгорнуті системи управління зі змінюваною структурою, залежно від етапів реалізації програми;

– короткострокові, які виконуються упродовж одного чи кількох років, а їх результати визначають переважно показники розвитку окремих напрямів діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування на певній території. Ефективне управління цими програмами потребує застосування гнучких організаційних форм.

Значну роль у забезпеченні ефективного управління програмою відіграє характер організаційно-економічних зв'язків між програмними заходами та їхніми виконавцями, обумовлений ступенем складності і спрямованістю виникаючих відносин, передбачуваністю проміжних результатів і їхньої ефективності. За цією ознакою можуть бути виділені два типи програм:

– комплексно-дискретні, досягнення цілей яких забезпечується за рахунок сукупності більш-менш самостійних дій і результатів діяльності органів влади місцевого чи регіонального рівня;

– комплексно-пов'язані, де кінцева мета досягається шляхом послідовного використання організаційно відособленими виконавцями результатів діяльності один одного. Координація, яка виникає при цьому, частіше за все буває достатньо динамічною, обумовленою метою конкретної програми.

За галузевою орієнтацією можна виділити міжгалузеві програми, які реалізуються в декількох сферах суспільного розвитку, та галузеві, що виконуються в межах одного напряму діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

За характером виникнення програми бувають планово-прогнозними, екстреними або кон'юнктурними.

Другу групу класифікаційних ознак складають атрибути, притаманні саме регіональним програмам. Серед них за характером поширення можна виділити цільові програми повсюдного поширення, типові для значної частини регіонів та унікальні програми.

З цими критеріями пов'язаний і поділ регіональних програм за підставами виникнення: розроблені на виконання певної державної програми та створені за місцевою ініціативою для розв'язання проблем регіонального розвитку.

З точки зору організації регіонального управління особливе значення мають адміністративно-територіальні одиниці, на які поширюється дія програми. Залежно від цього складу розподіляються функції у сфері прийняття рішень з управління програмою. Відповідно до цієї ознаки, доцільно розділяти програми на міжрегіональні (реалізуються в межах декількох суміжних регіонів), регіональні та метарегіональні (мають на меті рішення місцевих проблем і реалізуються в межах певної частини регіону).

Класифікаційні ознаки третьої групи характерні лише для соціальних програм.

За характером цілей О. Макарова запропонувала поділяти соціальні програми на такі види [4]:

– спрямовані на попередження негативних соціальних наслідків будь-яких процесів або явищ (наприклад, програми соціального страхування);

– спрямовані на подолання негативних соціальних явищ або процесів (наприклад, програми адресної допомоги, програми житлових субсидій, соціальної допомоги одинакам або інвалідам тощо);

– спрямовані на розвиток будь-якої соціальної сфери або соціальної групи (наприклад, програма розвитку молоді або програма, спрямована на покращання здоров'я нації). Ці програми не обов'язково вирішують можливі або існуючі проблеми, вони можуть бути пов'язані з політичними пріоритетами або суспільною значущістю цієї сфери.

За рівнем комплексності соціальні програми можна диференціювати на такі:

– вузько спеціальні програми, які спрямовані на вирішення конкретних проблем конкретних категорій населення за допомогою обмежених дій (наприклад, програма безкоштовних обідів для молодших школярів або програма пільгового зубопротезування для пенсіонерів);

– комплексні програми, які можуть мати певну ієрархію, передбачають комплексні міри щодо досягнення цілей, а також консолідацію та узгодження дій багатьох виконавців;

Для ефективного управління програмою необхідно точно визначити коло осіб, які мають бути охоплені соціальною програмою. За цією ознакою програми можна поділити на такі:

- поширені на всіх мешканців відповідної території;
- поширені на певну категорію громадян чи соціальну групу (наприклад, малозабезпечені, сім'ї з дітьми, пенсіонери, інваліди тощо).

Останній вид програм, у свою чергу, поділяється за критеріями відбору реципієнтів. Для одержання допомоги необхідно відповідати певним вимогам, які можна поділити на дві основні групи: надання допомоги всім особам, на яких розповсюджується програма при настанні певних обставин (пенсійний вік, інвалідність тощо) або надання допомоги виключно тим реципієнтам, які змогли підтвердити, наприклад, що їхні доходи не перевищили певного рівня.

Наведені ознаки необхідно, на наш погляд, враховувати під час формування тих чи інших підходів до вирішення проблем організації програмно-цільового управління розвитком соціальної сфери на регіональному рівні.

Крім того, на підставі наведеного вище можна стверджувати, що типовий паспорт регіональної соціальної програми не містить усієї необхідної інформації, для того щоб повною мірою охарактеризувати певну програму. Вважаємо за доцільне додатково використовувати в практичній діяльності органів державного управління на регіональному рівні весь спектр класифікаційних ознак регіональних соціальних програм.

Література:

1. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621/IV// ВВР України. – 2004. – №25. – Ст. 352.
2. Дікон Б. Глобальна соціальна політика / Б. Дікон / Міжнародні організації і майбутнє соціального добробуту. – К., 1999. – 260 с.
3. Любовный В. Я. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / [В. Я. Любовный, И. Ф. Зайцев, А. Б. Воякина и др.]. – Режим доступа : http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/index-2.html.
4. Макарова О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки / О. В. Макарова. – К. : Ліра, 2004. – 235 с.
5. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання : Наказ міністерства економіки України від 4.12.2006 р. № 367. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=92210.
6. Микульский К. И. Социально-экономическая политика в социалистическом обществе / К. И. Микульский. – М., 1978. – С. 193–194.
7. Пілунський І. В. Про класифікацію комплексних програм територіального розвитку / І. В. Пілунський // Вісник НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 292–297.
8. Стеченко Д. М. Програмно-цільова орієнтація в управлінні соціально-економічним розвитком регіону / Д. М. Стеченко // Університетські записки : часопис Хмельницького університету управління та права. – 2007. – № 3. – С. 167–172.

Надійшла до редколегії 10.06.2010 р.