

УДК 35.072.2

М. С. МУСЄЄВ

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПІДХОДУ В УПРАВЛІННІ РОЗВИТКОМ МІСЬКОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Розглянуто можливості застосування програмно-цільового підходу щодо управління розвитком міської інфраструктури, виділено етапи та охарактеризовано зміст процесу переходу до програмно-цільового управління, запропоновано принципи та цілі такого управління.

Ключові слова: програмно-цільове управління, інфраструктура, економіка, соціальна сфера, розвиток, кооперація.

The possibilities of using of program-based approach to manage the development of urban infrastructure with emphasis on stages are analyzed, and the content of the transition to program-based management proposed principles and objectives of the management is described.

Key words: program-based management, infrastructure, economy, social sphere, development, cooperation.

В умовах європейської інтеграції України, її наближення до норм і стандартів Європейського союзу, в тому числі і сфері публічного управління, виникає необхідність підвищення ролі і відповідальності місцевих органів влади в управлінні соціальним та економічним розвитком відповідних територій. Зокрема, це стосується органів місцевого самоврядування, які мають отримати можливості збільшення впливу на діяльність галузей місцевої економіки, пов'язаних із задоволенням потреб відповідної територіальної громади, забезпечуючи при цьому раціональне використання трудових і природних ресурсів, кооперацію виробництва, зростання ефективності економіки міста та активного розвитку соціальної сфери. При цьому особливу увагу місцеві органи влади мають приділити питанням розвитку інфраструктури міста, яка, багато в чому детермінує розвиток інших галузей міського господарства.

Протягом останніх десяти років з'явилася ціла низка ґрунтовних наукових робіт у сфері державного управління, які присвячені різноманітним аспектам соціально-економічного розвитку міст. Серед них можна виділити дослідження В. Бабаєва, С. Дорогунцова, Т. Заяць, Н. Каніщевої, К. Ковальчука, О. Крайник, А. Лисецького, В. Лугового, А. Мазура, В. Мамонової, В. Мамутова, Ю. Мельника, І. Мішиної, І. Михасюка, В. Пили, В. Поповкіна, О. Сологуб, В. Столярова, І. Ткачук, О. Топчієва, Ю. Шарова та ін. Між тим, питання управління розвитком міської інфраструктури в сучасних умовах розвитку інформаційного

суспільства поки що залишаються поза увагою українських учених. Зазначене зумовлює необхідність формування і розвитку нових підходів до управління розвитком інфраструктури міст, адекватних сучасним європейським стандартам, потребам та інтересам членів відповідних територіальних громад і вимогам забезпечення сталого економічного розвитку території.

Метою статті є визначення можливостей застосування програмно-цільового підходу в процес управління розвитком інфраструктури міст.

Аналіз останніх наукових робіт, присвячених місцевому соціально-економічному розвитку [3; 5; 8; 10], довів актуальність звернення в контексті управління розвитком міської інфраструктури до програмно-цільового підходу, що передбачає органічне поєднання зусиль різних суб'єктів діяльності для досягнення спільної мети, яка в сучасних умовах та згідно з вимогами національного та європейського законодавства має бути завжди пов'язана із задоволенням потреб громадян (у даному разі територіальної громади міста). Даний підхід до управління розвитком інфраструктури передбачає підвищення цілеспрямованості та адресності управлінських впливів за рахунок їх реалізації в рамках комплексної та окремих цільових програм; забезпечення можливості раціонального поєднання управління інфраструктурою міста з його саморегуляцією [6]. З урахуванням кінцевої мети (задоволення потреб споживачів) процеси організації управління розвитком міської інфраструктури в межах даного підходу засновані на аналізі та прогнозуванні таких показників розвитку інфраструктури, як зменшення її негативного впливу на навколишнє середовище, забезпечення комфортних умов для проживання та відпочинку мешканців міста, створення умов для діяльності суб'єктів економічної діяльності тощо [1].

Технологія переходу до програмно-цільового управління передбачає реалізацію низки етапів, об'єднаних у декілька блоків.

I. Підготовчий блок. Початковим етапом у процесі переходу до використання програмно-цільового підходу в управлінні розвитком інфраструктури має стати комплексний аналіз суб'єкта та об'єкта управління, що включає отримання інформації про таке:

- рівень соціального та соціально-економічного розвитку міста;
- характер і структуру містоутворюючої та інших сфер інфраструктури міського господарства;
- технічний і технологічний рівень розвитку інфраструктурного комплексу;
- якісні параметри функціонування виробничої, соціальної та інформаційної інфраструктур;
- якісні параметри надання послуг мешканцям міста;
- існуючу систему управління розвитком інфраструктури міста;
- місцевий ресурсний потенціал;
- діловий та інвестиційний клімат міста;
- екологічну обстановку в місті тощо.

Отримання такої інформації можливо, зокрема, завдяки застосуванню методу SWOT-аналізу [12].

Результатами підготовчого етапу є отримання повної інформації про існуючі переваги та недоліки сучасного інфраструктурного розвитку, існуючі проблеми та загрози.

II. Методологічний блок.

Методологічний блок є важливою ланкою в програмно-цільовому підході, тому що в його межах формуються цілі і завдання управління розвитком інфраструктури, визначаються принципи їх досягнення, затверджується Комплексна програма розвитку інфраструктури.

Серед принципів, які закладаються в основу реалізації Програми, варто виділити, зокрема, такі:

- використання наукових принципів: цілеспрямованості, системності, комплексності, ефективності, керованості, оптимальності тощо;
- забезпечення сприятливого інвестиційного та ділового клімату;
- моніторинг розвитку інфраструктури та надання послуг громадянам;
- налагодження ефективної взаємодії з органами державної влади центрального та регіонального рівнів;
- поєднання регулювання з боку місцевого самоврядування і ринкової саморегуляції виробничої, соціальної та інформаційної інфраструктур міста;
- покращання навколишнього природного середовища;
- постійне і якісне забезпечення споживачів комунальними та соціальними послугами за доступними і обґрунтованими цінами (в тому числі і безкоштовно);
- узгодження міського та регіонального розвитку інфраструктури;
- урахування інтересів усіх суб'єктів міського економічного розвитку;
- урахування інтересів територіальної громади;
- урахування місцевих особливостей соціально-економічного розвитку;
- постійного вдосконалення системи управління інфраструктурою міста.

До процедури формування цілей висуваються такі вимоги:

- зрозумілість, реалістичність;
- систематизованість, агрегованість відповідно до пріоритетів і важливості в комплекси, максимально спрощені і оптимізовані, пов'язані з ресурсами і засобами реалізації в часі і просторі;
- конкретність, визначення якісних характеристик очікуваного кінцевого результату.

У той же час, кожне місто має свої проблеми і особливості, що обумовлює особливості цілеформування і наповнення цілей реальним змістом. За групами цілі реалізації Комплексної програми можуть бути:

- економічними: забезпечення належного функціонування та умов для розвитку підприємств різних форм власності;
- соціальними: підвищення якості життя, покращання побутових умов життєдіяльності населення, постійний розвиток соціальної інфраструктури

охорони здоров'я, освіти, об'єктів культури та відпочинку; високий рівень зайнятості, високий рівень соціальної захищеності громадян, високий рівень надання соціальних послуг;

– технологічними: використання нових технологій для розвитку інженерної інфраструктури і спорудження нових будівельних інфраструктурних об'єктів; забезпечення стабільного функціонування виробничих підрозділів важливих міських інфраструктурних об'єктів;

– екологічними: охорона навколишнього середовища, раціональне використання природних ресурсів;

– управлінськими: підвищення ефективності системи управління в цілому та діяльності окремих підрозділів, служб, комунальних підприємств.

У межах останнього пункту, зокрема, можуть реалізовуватися такі завдання, як:

– оптимізація змісту і сфери впливу органів місцевого самоврядування;

– підвищення ефективності територіального планування і управління, його нормативного та інформаційного забезпечення;

– розширення економічної самостійності комунальних підприємств;

– удосконалення організаційних структур управління.

На підставі визначених цілей і завдань ухвалюється комплексна цільова програма розвитку інфраструктурних об'єктів міста, яка повинна забезпечити належну взаємодію багатьох організаційно відокремлених виконавців і відповідно координацію їх дій.

При цьому слід мати на увазі, що Комплексна цільова програма як інструмент управління відрізняється від традиційних низкою істотних ознак.

По-перше, організаційно-структурні ознаки. Упровадження програмно-цільового підходу пов'язано не тільки з реалізацією нових цілей і завдань, створенням нових організаційних структур, появою нових і перерозподілом раніше сформованих функцій. Цей процес передбачає і принципову зміну характеру відносин управління, перехід до нового стилю взаємодії між окремими органами, організаціями і широким спектром суб'єктів міського розвитку, що призводить до виникнення нового типу організаційної системи, який ґрунтується на кооперації та переході організаційних структур управління на новий якісний рівень.

Традиційна організація управління, заснована на застосуванні різних модифікацій лінійно-функціональних структур, передбачає провідну роль адміністративних субординаційних відносин, які будуються на обов'язковому підпорядкуванні виконавця керівнику, нижчестоящого органу – вищестоящому. При субординаційних адміністративних відносинах виконання функцій координації і контролю можливе тільки на вищестоящому рівні. Але така структура управління розвитком міської інфраструктури, навіть в умовах стабільного функціонування економіки, не забезпечує необхідної оперативності і результативності управління.

Тому принциповою передумовою успішної реалізації Комплексної програми є одночасне і взаємопов'язане вдосконалення відносин управління як у вертикальних ієрархічних функціонально чи предметно спеціалізованих блоках,

так і в горизонтальних програмних або проблемно орієнтованих підсистемах управління. Такі зміни мають забезпечити гнучкість, адаптивність до змін у зовнішньому середовищі та прозорість організаційної системи управління.

Аналіз вітчизняного та світового досвіду [4; 7] дозволяє зробити висновок про те, що в умовах активного розвитку інформаційного суспільства основною тенденцією розвитку організаційних структур управління розвитком міст має стати тісне поєднання лінійно-функціональних і програмних форм, що спираються на принципи матричного управління. Таке поєднання дозволяє, по-перше, забезпечити вплив місцевих органів влади і управління на всі елементи інфраструктурного комплексу всіх форм власності; по-друге, залучити до процесу управління державні і недержавні організації та громадськість, по-третє, забезпечити необхідну інтеграцію зусиль всіх суб'єктів соціально-економічного розвитку міста заради досягнення спільних цілей.

Саме цілі програми повинні визначати особливості структури управління, склад її елементів, зміст зв'язків між ними. При цьому варто відзначити, що нова програмно-цільова структура не заперечує існування існуючої системи управління, не скасовує вертикальні зв'язки лінійного управління, а лише доповнює їх функціональними (горизонтальними). При цьому, такий підхід забезпечує можливість для участі в реалізації Комплексної програми та управління її окремими напрямками всім зацікавленим особам – представникам бізнесу, громадськості, регіональних політичних еліт тощо.

Відзначимо, що найбільш поширеною у світі сучасною формою програмно-цільового управління є управління проектами [2], яке передбачає утворення змішаної організаційної структури управління, в якій на звичайну вертикальну ієрархію накладається деяка сукупність горизонтальних повноважень, впливів і комунікацій.

По-друге, фахові ознаки. Розробка комплексної програми та супроводження процесу її реалізації завжди здійснюється спеціалізованими органами, які готують аналітичну інформацію і попередні пропозиції про шляхи вирішення певних проблем. До складу таких органів повинні входити авторитетні в місті фахівці, вчені у сфері економічного, соціального, екологічного та інфраструктурного розвитку, місцевого самоврядування тощо.

Головним завданням подібних інформаційно-аналітичних і консультативних органів, які формуються при міському голові, є:

- наукове та інформаційно-аналітичне забезпечення процесу розробки та реалізації Комплексної програми;
- моніторинг реалізації Комплексної програми та координація процесу реалізації окремих програм;
- визначення актуальності певних заходів і прийняття рішень про пріоритетність виконання конкретних завдань;
- коригування програм при зміні загальної соціально-економічної ситуації, внутрішнього або зовнішнього середовища тощо.

По-третє, соціальні ознаки. Варто пам'ятати, що програмно-цільовий підхід в управлінні розвитком інфраструктури міста повинен бути заснований на концепції соціальної корисності, що передбачає просторову, якісну, кількісну та цілісну доступність для населення всіх видів створюваних інфраструктурними об'єктами послуг. При цьому варто відзначити, що для прискорення розвитку інфраструктури життєзабезпечення міста важливе значення має вдосконалення взаємовідносин органів місцевого самоврядування не тільки з громадськістю, але і з підприємствами, розташованими на території міста. Проте в результаті воно повинно бути спрямоване на досягнення кінцевої мети – найбільш повному задоволенні потреб суспільства при мінімальних витратах всіх видів ресурсів.

По-четверте, ознаки системності. Складання будь-якої програми починається з аналізу ситуації та наявних проблем, визначення кінцевих цілей і тактичних завдань, виявлення ресурсів, необхідних для досягнення цілей; ухвалення Комплексної програми, яка складається з декількох окремих програм по різних сферах, створення організаційних структур для їх успішного виконання за найкращим з можливих варіантів, виходячи з відповідних критеріїв оптимальності і обмежень.

Отже, після визначення цілей Комплексної програми, формуються кількісні цілі і головні завдання окремих цільових програм. Кількість рівнів цільових програм не регламентується, але може дорівнювати чотирьом: вищий (програмний) – підпрограм – блоків заходів – власне заходів. Кількість підпрограм, блоків заходів і самих заходів варіюється залежно від пріоритетності цілей, вимог до витрат і очікуваних результатів.

Формування системи заходів Комплексної програми може бути проведено в такому порядку:

- аналіз фактично досягнутого рівня розвитку інфраструктурних об'єктів за рівнями, галузевою приналежністю, видами власності, динамікою показників ефективності функціонування з метою виявлення напрямів і резервів її підвищення;

- виявлення можливих напрямів підвищення ефективності виробництва і якості послуг для забезпечення вимог споживачів;

- розробка програм з проведенням детальних розрахунків обґрунтування економічної ефективності та встановлення пріоритетності та першочерговості проведення заходів;

- визначення виконавців окремих програм і термінів їх виконання;

- розподіл і видача конкретних завдань щодо виконання певних заходів конкретним виконавцям та їх реалізація.

Фактично цей підхід є традиційним під час складання програм у будь-якій соціально-економічній сфері. Однак, враховуючи встановлені вище принципи, а також особливості інфраструктури сучасних українських міст [9; 11], можна виділити основні вимоги до розробки цільових програм розвитку міської інфраструктури, відповідно до яких детально структурується процес розробки і підготовки цільових програм. До таких вимог можна віднести такі:

- характер програми розвитку інфраструктури повинен бути багаторівневим, багатогалузевим і багатокладним;
- зміст програми повинен враховувати особливості соціально-економічної ситуації в місті;
- під час реалізації цільової програми можуть використовуватися елементи різних підходів до управління (системний, ситуаційний, адаптивний);
- формування програм та їх реалізація повинні здійснюватися кваліфікованими працівниками, залучення яких можливе на конкурсній основі;
- реалізація заходів у межах програми має здійснюватися з орієнтацією на їх економічну ефективність і соціальну значимість.

Структуризація процесу формування розробки та реалізації цільових програм розвитку інфраструктури міста (на основі зазначених вимог і принципів) в цілому відповідає етапам підготовки комплексної програми і включає наступні: організаційно-підготовчий або інформаційно-аналітичний етап; етап розробки проекту програми, погодження і затвердження; етап реалізації цільової програми.

При чому варто відзначити, що кожна цільова програма (проект) має бути невід’ємним елементом Комплексної програми, забезпечувати виконання одного з її завдань і сприяти досягненню поставлених у ній цілей.

Таким чином, можна відзначити, що основні ідеї програмно-цільового управління спрямовані на створення ефективної системи заходів цільового впливу на розвиток інфраструктури міста, який завдяки дозволяє забезпечити досягнення намічених цілей завдяки реалізації низки цільових програм.

III. Функціональний блок. Функціональний блок програмно-цільового управління розвитком інфраструктури міста забезпечує досягнення цілей комплексної програми шляхом реалізації конкретних заходів. Формування функціонального блоку необхідно починати з аналізу функцій організаційних структур, залучених до реалізації програми і їх узгодження з основними цілями і завданнями розвитку Комплексної програми розвитку інфраструктури. Під час такої роботи здійснюється аналіз складу:

- основних інфраструктурних об’єктів та організаційних структур, які забезпечують вирішення основних функціональних завдань з управління їхнім розвитком;
- функцій, що забезпечують здійснення необхідного виду діяльності кожним суб’єктом, залученим у реалізацію програми;
- необхідних завдань по кожній функції для кожного виконавця з тим, щоб найкращим чином забезпечувати їх виконання.

При такому підході формування функціональних підсистем повинно спиратися на організацію управління з одночасним їх удосконаленням і реорганізацією. Отже, під час формування функціонального блоку необхідно враховувати всі цілі та завдання системи управління, їх узгодження з організаційною структурою, розподіл по виконавцям, комплексне забезпечення

кожної функції та відповідної структури інформаційними, організаційно-правовими, технічними і кадровими ресурсами, правами, повноваженнями і відповідальністю виконавців.

На завершення варто зазначити, що реалізація програмно-цільового підходу до розвитку інфраструктури міста повинна проходити при одночасному вдосконаленні нормативної бази міського розвитку. У зв'язку з цим важливим завданням стає розробка та впровадження в практику єдиного (диференційованого по районах, формам розселення та етапах перспективного розвитку) комплексного соціального стандарту умов життя. Він повинен включати показники розвитку систем культурно-побутового та рекреаційного обслуговування, комунального обладнання та благоустрою території, формування транспортної інфраструктури та охорони навколишнього середовища. Досягнення цього стандарту має стати головним принципом планування та фінансування розвитку інфраструктури, формування та розподілу ресурсів на її потреби.

Таким чином, у програмно-цільовому плануванні та управлінні розвитком інфраструктури міста вирішуються важливі для розвитку будь-якого міста цілі з подальшою їх конкретизацією в кожній цільовій програмі (проекті), які, окрім іншого, полягають у такому:

- зняття гостроти суперечностей між галузевими і територіальними інтересами, що виникають у розвитку міського господарства і в процесі обслуговування населення;

- забезпечення населення відносно рівними умовами для отримання послуг у місті;

- об'єднання зусиль різних суб'єктів соціально-економічного розвитку щодо покращання інфраструктури міста, що має соціальне та економічне значення;

- упровадження наукових принципів управління (ефективності, мінімізації ризиків, балансів інтересів учасників, динамічності тощо) найбільш важливими інфраструктурними об'єктами і ділянками соціально-економічного розвитку міста як територіального утворення.

Отже, застосування програмно-цільового підходу для побудови та забезпечення функціонування системи управління розвитком інфраструктури міста зумовлює взаємозв'язок цілей і ресурсів їх розвитку, створення ресурсного забезпечення досягнення поставлених цілей, гарантію цільової спрямованості використання всіх видів ресурсів.

Фактично регулювання процесів функціонування та розвитку інфраструктури міста можна розглядати як сукупність форм і методів впливу з боку органів управління на діяльність суб'єктів управління з метою сталого розвитку інфраструктурного комплексу. Але найбільш важливим напрямком діяльності з розробки та реалізації цільової програми розвитку інфраструктури міста є оцінка ефективності результатів її реалізації. Механізми оцінки ефективності управління розвитком міської інфраструктури будуть розглянуті у подальших дослідженнях.

Література:

1. Бурик З. М. Програмно-цільовий метод державного управління регіональним розвитком : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02/3. М. Бурик. – Л., 2011. – 249 с.
2. Деренська Я. М. Управління проектами у схемах : посібник для студ. вищих навч. закл. / Я. М. Деренська ; Національний фармацевтичний ун-т. – Х. : Вид-во НФаУ : Золоті сторінки, 2009. – 224 с.
3. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / В. М. Геєць [та ін.] ; ред. В. М. Геєць ; НАН України ; Ін-т економіки та прогнозування. – К. : Наук. думка, 2008. – 384 с.
4. Колесніков Б. П. Державне управління розвитком інформаційного суспільства в Україні : монографія / Б. П. Колесніков ; ДонДУУ. – Донецьк : Ноулджд, Донец. від-ня, 2010. – 319 с.
5. Мельник Ю. М. Місцевий соціально-економічний розвиток : Порадник для депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. М. Мельник, О. В. Молодцов. – К. : Оріяни, 2004. – 120 с.
6. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навч. посіб. / за заг. ред. І. Ф. Щербини ; Ін-т бюджету та соціал.-економ. дослідж. – К. : [б. в.], 2011. – 108 с.
7. Розвиток інформаційного суспільства : колект. моногр. : [в 10 т.] / Вищ. навч. закл. Ун-т економіки та права “КРОК”. – К. : Ун-т економіки та права “КРОК”, 2012. – .
8. 3 : Управління проектами, програмами та проектно-орієнтованим бізнесом / [В. В. Морозов та ін. ; за наук. ред. В. В. Морозова]. – 2012. – 237 с.
8. Соціально-економічний розвиток регіонів України / упоряд. В. І. Луговий [та ін.] ; НАДУ. – К. : НАДУ, 2005. – 584 с.
9. Соціально-економічний розвиток регіонів: теорія, методика, практика, перспективи : кол. моногр. / [І. Г. Мішина та ін. ; за заг. ред. К. Ф. Ковальчука] ; Західнодонбас. ін-т економіки і упр. – Дніпропетр. : ІМА-прес, 2011. – 278 с.
10. Соціально-економічний розвиток регіону: механізми державного впливу : монографія / [О. П. Крайник та ін.] ; ЛРІДУ ; НАДУ. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 232 с.
11. Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки та практики : монографія / Наук.-дослід. центр індустр. проблем розвитку НАН України ; ХНЕУ : ХОДА. – Х. : ВД “ІНЖЕК” ; Х. : ФОП Александра К.М., 2008. – 304 с.
12. SWOT-аналіз – основа формування маркетингових стратегій : [навч. посіб.] / за ред. Л. В. Балабанової. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2005. – 301 с.

Надійшла до редколегії 17.09.2013 р.