

*І. А. Гасюк,
доцент, кандидат наук з фізичного виховання і спорту,
завідувач кафедри фізичної культури та валеології,
Хмельницька гуманітарно-педагогічна академія*

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД — НАУКОВА КАТЕГОРІЯ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ

У статті розглянуто зміст та співвіднесення понятійних обсягів науково-категорійного апарату теорії державного управління розвитком фізичної культури та спорту: стратегічне планування; програмно-цільовий підхід; програмно-цільове управління; програмно-цільовий метод. Структурно впорядковано систему директивних документів з розвитку фізичної культури та спорту в Україні.

In the article, maintenance and correlation of concept volumes of scientific vehicle of theory of state administration development of physical culture and sport is considered: strategic planning, programmatic-having a special purpose approach; programmatic-having a special purpose management; programmatic-having a special purpose method. The system of directive documents is structurally well-organized from development of physical culture and sport in Ukraine.

Ключові слова: програмно-цільовий підхід, фізична культура, спорт, управління.

Key words: programmatic-having a special purpose approach, physical culture, sport, management.

ВСТУП

У Законі України "Про фізичну культуру і спорт" [18] визначено, що держава регулює відносини в сфері фізичної культури і спорту через формування державної політики, яка реалізується шляхом впровадження державних програм, розроблених на основі показників розвитку галузі. З моменту набуття Україною статусу незалежної держави було прийнято низку державних програм розвитку фізичної культури та спорту, які були реалізовані не повною мірою, що зумовлено низькою ефективністю, а подекуди й повною відсутністю реалізації заходів запланованих у програмах. Програмно-цільовий підхід як механізм державного управління розвитком галузю був нормативно зак-

ріплений з моменту прийняття ряду нормативно-правових актів: Законів України "Про державні цільові програми" та "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" [16, 17]. Програмно-цільовий підхід за своєю сутністю є універсальним, самостійним механізмом державного управління розвитком окремих регіонів, галузей господарства, держави, на удосконалення окремих положень якого було спрямовано увагу багатьох науковців різноманітних галузей знань. Так, низку наукових праць [1; 2; 7] присвячено проблемам планування розвитку окремих галузей та адміністративно-територіальних одиниць, проблемам сталого розвитку регіонів та галузей gospodar-

ства з використанням програмно-цільового підходу [4; 9; 12; 13; 14; 15], питанням, що висвітлюють проблеми оцінювання та моніторингу в програмно-цільовому управлінні [3; 8]. Однак, залишається невирішеною проблема структуризації та систематизації категорійно-наукового апарату, визначення організаційно-методичних засад щодо реалізації програмно-цільового підходу з урахуванням специфіки та особливостей функціонування та розвитку сфери фізичної культури та спорту.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ.

— на теоретико-методологічному рівні дослідити змістову сутність комплексу базових категорій, визначень та термінів теорії державного управління розвитком фізичної культури та спорту;

— уточнити зміст досліджуваного категорійно-понятійного апарату з урахуванням галузевої специфіки діяльності та розвитку фізичної культури та спорту в Україні;

— провести структурну систематизацію комплексу директивних документів розвитку фізичної культури та спорту.

РЕЗУЛЬТАТИ

У наукових працях [3; 4; 8; 9; 12; 13; 14; 15] надзвичайно широко використовуються такі поняття, як: "програмно-цільовий підхід", "програмно-цільове управління", "програмно-цільовий метод", спільно для яких є наявність таких ознак, як: зорієнтованість на вирішення певної проблеми, завдання; алгоритмізація дій у вигляді програм; цільове планування; добір відповідних засобів та методів реалізації програмних заходів; моніторинг та оцінка ефективності реалізації програм; контроль. На нашу думку, впорядкування за змістовим обсягом та систематизація вищезначеного науково-категорійного апарату дозволить більш чітко виокремити та сфокусувати предмет практичної реалізації потенційних можливостей програмно-цільового підходу щодо розвитку фізичної культури та спорту.

Одним із найважливіших аспектів, який надає системності й цілеспрямованості процесу управління є планування. Зважаючи на предмет нашого дослідження ми будемо вести мову про соціальне планування, під яким розуміють науково обґрунтовану систему цілей, показників, завдань розвитку певної соціальної сфери та основних засобів та методів їх досягнення [19]. Процес державного управління розвитком фізичної культури і спорту неможливий без планування, яке за часовим аспектом, рівнем структурно-функціонального охоплення, масштабами та цільовими настановами розподіляється на: поточне, перспективне, середньо- та довгострокове, індикативне, директивне, стратегічне. Стратегічне планування визначають як процес визначення

цілей та пріоритетів, значень економічних показників за основними, найбільш важливими напрямками соціально-економічного розвитку на довгострокову або середньострокову перспективу з одночасним формуванням механізмів їх реалізації [1; 11]. Логіка процесу стратегічного планування передбачає реалізацію таких методологічно впорядкованих етапів: аналіз існуючого стану і тенденцій розвитку галузі; оцінка ресурсного потенціалу на планову перспективу; оцінка зовнішнього середовища; прогноз розвитку галузі за тенденціями; встановлення цілей та пріоритетів; розроблення та оцінка заходів галузевої політики; формування сценаріїв розвитку; прогноз розвитку за основними варіантами; визначення планових орієнтирів суб'єктам планування; розроблення галузевих планів та програм; перевірка системи планів на збалансованість завдань та ресурсів; прийняття рішень; підготовка важелів та інструментів реалізації; встановлення етапів, строків і відповідальних за реалізацію планових завдань; доведення завдань та орієнтирів плану до виконавців; моніторинг та регулювання реалізації плану [2]. В даному контексті під "стратегією розвитку фізичної культури і спорту" доцільно розуміти науково обґрунтовану систему стратегічних цілей, сукупність завдань, заходів, методів та засобів їх реалізації, які спрямовані на досягнення достатнього якісно-кількісного рівня розвитку та функціонування сфери фізичної культури і спорту в середньо-та довгостроковій перспективі.

Термін "програмно-цільове управління" визначають як один із видів управління, в основі якого лежить орієнтація на досягнення відповідної мети, визначення шляхів і способів її реалізації, розробка програми прийняття рішення щодо певної реальної ситуації (задачі), управління окремими елементами програми, що дозволяє контролювати взаємодію всіх ланок та елементів організаційно-економічного механізму діяльності підприємства [13], або як систему управління, яка розглядається з позиції суб'єктно-об'єктних відносин, аналізі суб'єкта та об'єкта управління, взаємодії між ними у вигляді управлінського впливу та зворотного зв'язку у вигляді потоку інформації про зміну об'єкта [12]. Також під програмно-цільовим управлінням розуміють процес вирішення певних соціальних проблем шляхом розробки та реалізації цільових соціальних програм [19]. Звертаючись до христоматійного визначення поняття "управління", знаходимо, що під цим поняттям розуміють здійснення комплексного, спрямованого впливу на об'єкт на основі управлінської програми, інформації щодо реакції об'єкта управління на управлінські впливи, зміни стану зовнішнього середовища, які (впливи) спрямовані на підтримку, покращення ефективності функціонування або

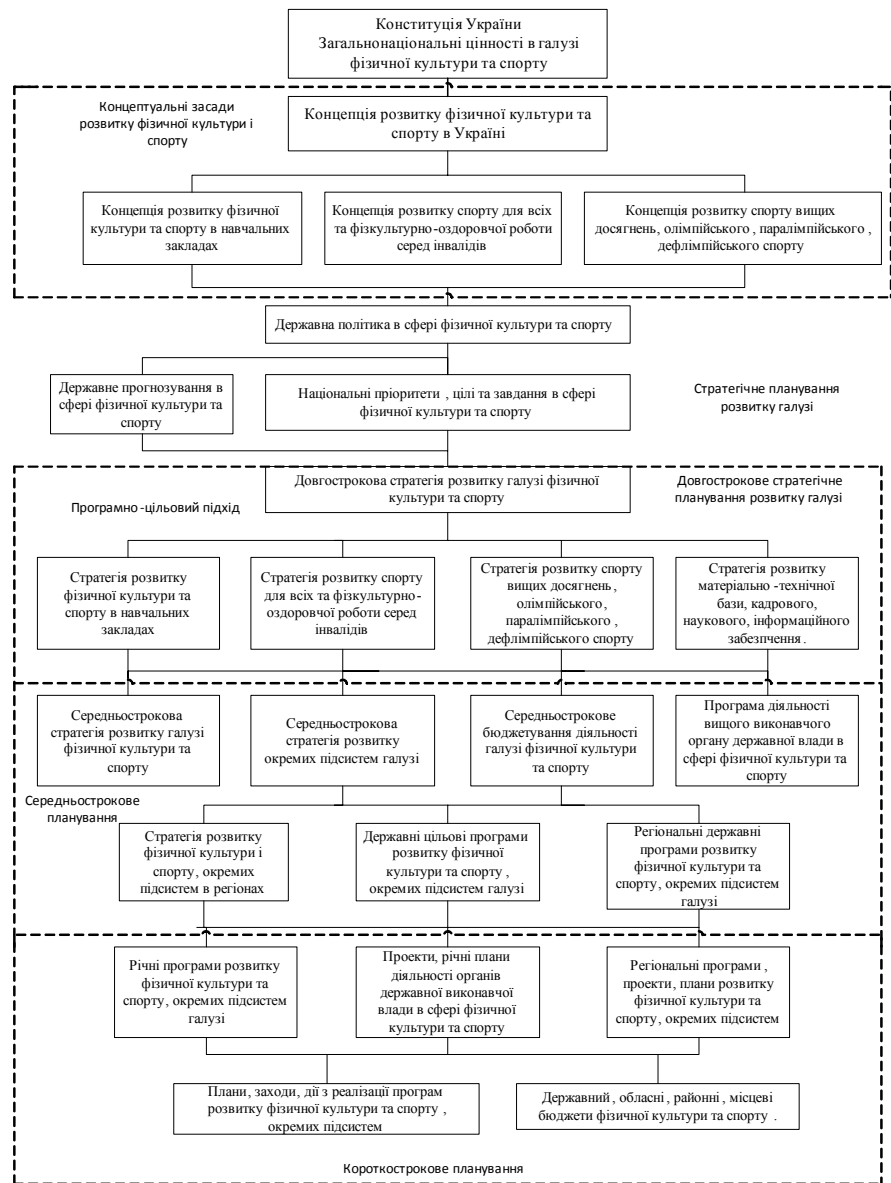


Рис. 1. Система директивних документів із розвитку фізичної культури та спорту в Україні

розвитку об'єкту управління для досягнення ним визначеної мети [19]. Таким чином, достатніми та необхідними умовами для існування поняття "управління" є: наявність об'єкту та суб'єкта управління, цілі управління, програми управління, управлінського впливу (засоби і методи), зворотних інформаційних потоків. Отже, поняття "програмно-цільове управління" і те, що під ним розуміють, не є самостійним видом управління, окремою управлінською системою, а лише підкреслює домінуючу значущість ознак, що його утворюють, які, на думку дослідників, утворюють підґрунтя успішної управлінської діяльності в розрізі вирішення певних соціально-економічних проблем.

У наукових працях [4; 14; 15] під програмно-цільовим методом розуміють один з методів управління певним об'єктом в середньостроковій перспективі, який спрямований на розробку та реалізацію програм орієнтованих на кінцевий результат. Також виділяють певні складові про-

грамно-цільового методу, а саме: програми, показники їх результативності, прогнозування, планування, контроль, моніторинг, оцінку, аудит ефективності програм, зміст заходів та чітке визначення їх виконавців. На думку авторів [4], метою запровадження програмно-цільового методу є встановлення безпосереднього зв'язку між заходами, діями і результатами їх застосування, реалізації. Отже, слід відзначити, що в зміст поняття "програмно-цільовий метод" та "програмно-цільове управління" вкладаються одні й ті ж ознаки, хоча поняття "метод" і "управління" не є тотожними. В даному контексті необхідно розглянути поняття "методичний підхід", "методичний напрямок", "метод".

У загальнонауковому розумінні "підхід" — це поняття, яке визначає сукупність способів, прийомів розгляду чого-небудь, впливу на кого-, що-небудь, ставлення до кого-, чого-небудь [5], або думка, погляд, з позиції якої розглядається об'єкт. Під мето-

дичним підходом розуміють сукупність способів впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, вибір яких залежить від обраної наукової концепції, логіки організації управлінського процесу. Більш вузьким за змістом є поняття "методичний напрям" під яким розуміють певну методику, яка використовує однорідні та однотипні методи, засоби та форми, які спрямовані на вирішення конкретно визначеного завдання. Зазвичай групування методів здійснюється за домінуючою ознакою, яка є спільною для них усіх, і детермінує умови та способи застосування засобів управлінняського впливу. Метод як наукова категорія — це сукупність засобів і прийомів впливу на керований об'єкт для досягнення цілей, поставлених організацією, або способи та засоби досягнення поставлених цілей, що визначають якісну сторону управління [6]. Таким чином, поняття "метод" є меншим за змістовим обсягом ніж поняття "управління", і за своєю сутністю природою визначає способи та прийоми застосування певних засобів управління, і є інструментальною складовою поняття "управління".

У контексті нашого дослідження поняття програмно-цільовий підхід необхідно розглядати з організаційно-методичної точки зору. Методичну основу програмно-цільового підходу як механізму державного управління розвитком фізичної культури та спорту мають утворювати: предметна сфера його використання, вихідні передумови та інструментальна спроможність та потужність підходу щодо розв'язання проблем, вимоги до його практичного впровадження, принципи його застосування, методи та засоби адекватні для вирішення завдань і досягнення мети, етапно-процесуальна підпорядкованість і наповнення, часово-хронологічна узгодженість, впорядкованість науково-категорійного апарату та ієрархічна узгодженість нормативно-правових документів. На нашу думку, більш доцільно визначити програмно-цільовий підхід саме як самостійний механізм державного управління, адже "механізм управління" — це спосіб організації управління соціальними справами, де взаємопов'язані методи, засоби і принципи, що і забезпечує ефективну реалізацію цілей управління [10]. Структурно-функціональний аспект системи директивних документів реалізації програмно-цільового підходу, як механізму державного управління розвитком фізичної культури та спорту в Україні представлено на рис. 1.

ВИСНОВКИ

Таким чином, під програмно-цільовим підходом необхідно розуміти механізм державного управління розвитком фізичної культури та спорту, який забезпечує шляхом застосування відповідних управлінських технологій (планування, прогнозування, програмування, моніторинг,

оцінювання), методів та засобів досягнення цілей та вирішення програмних завдань на основі дотримання принципів та вимог до предметної сфери його застосування. В даному контексті поняття "програмно-цільовий метод" можна визначити як інструментальну складову програмно-цільового підходу, яка забезпечує взаємодію між суб'єктом та об'єктом управління, здійснює регламентацію способів використання управлінських засобів в частині реалізації управлінських технологій — планування, програмування, прогнозування, моніторингу, оцінки ефективності реалізації програм.

Подальші наукові пошуки можуть бути спрямовані на дослідження технологічних складових програмно-цільового підходу з метою їх структурно-логічної оптимізації та підвищення функціональної ефективності реалізації.

Література:

1. Бережний Я.В. Стратегічне планування в державному управлінні як аналітичний процес [Електронний ресурс] / Я.В. Бережний // Державне управління: теорія та практика. — 2008/2. — № 8. — Режим доступу до журналу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2008-2/>.
2. Беседін В., Пенькова О. Логіка стратегічного планування: сутність, реформування, напрями вдосконалення // Економіка & держава. — 2010. — № 10. — С. 9—14.
3. Бурик З.М. Моніторинг у програмно-цільовому управлінні регіональним розвитком [Електронний ресурс] / З.М. Бурик // Демократичне врядування. — 2008. — № 1. — Режим доступу до журналу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/zmist.html>.
4. Бюджет в умовах трансформації економіки України: автореф. дис. д-ра екон. наук: 08.00.08 [Електронний ресурс] / К.В. Павлюк; Н.-д. фін. ін-т при М-ві фінансів України. — К., 2007. — 40 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.)/Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. — К.: Ірпінь: ВТФ "Перун", 2005. — 1728 с.
6. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. — Львів: Видавництво Національного університету "Львівська політехніка", 2002. — 352 с.
7. Державне управління науково-технічним прогресом: економічні аспекти: Автореф. дис. д-ра наук з держ. управління: 25.00.05 [Електронний ресурс] / В.М. Рижих; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 1999. — 36 с.
8. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Лендьял М., Винницький Б., Ратейчак Ю., — К.: В-во "К.І.С.", 2007. — 120 с.

9. Науково-методичні засади формування механізмів державного управління проектно-програмним розвитком регіонів України: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 [Електронний ресурс] / П.С. Гурій; Донецьк. держ. ун-т упр. — Донецьк, 2008. — 19 с.

10. Основы социального управления: учеб. пособие / А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев и др. под ред. В.Н. Иванова. — М.: Высшая школа, 2001. — С. 265.

11. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программное управление: учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЗАО "Издательство "Экономика", 2008. — 575 с. — (Высшее образование).

12. Програмно-цільове управління матеріально-технічною базою олімпійського та параолімпійського спорту в Україні: Автореф. дис. канд. наук з фіз. виховання і спорту: 24.00.01 [Електронний ресурс] / Ю.І. Довгенько; Нац. ун-т фіз. виховання і спорту України. — К., 2006. — 19 с. — укр.

13. Програмно-цільове управління в сільськогосподарських підприємствах: Автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.04 [Електронний ресурс] / С.В. Кузьменко; Нац. аграр. ун-т. — К., 2007. — 18 с.

14. Програмно-цільовий метод управління видатками бюджету: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.08 [Електронний ресурс] / І.Ю. Потеряло; Держ. вищ. навч. закл. "Київ. нац. екон. ун-т ім. В.Гетьмана". — К., 2009. — 20 с.

15. Програмно-цільовий метод як форма державного впливу на регіональну економічну систему [Електронний ресурс] / І.В. Гончаренко // Культура народів Причорномор'я. — 2006. — № 95. — С. 116—118.

16. Форум: Законодавство України — 2010. — Документ 1602-14, редакція від 23.03.2000, чинний. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14> — Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України".

17. Форум: Законодавство України — 2010. — Документ 1621-15, редакція від 18.03.2004, чинний. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15> — Закон України "Про державні цільові програми".

18. Форум: Законодавство України. — 2010. — Документ 3808-12, остання редакція від 08.06.2007 на підставі 1021-16, чинний. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3808-12>. — Верховна Рада України Закон України "Про фізичну культуру і спорт".

19. Энциклопедия государственного управления в России: в 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц / Том II Отв. ред. И.Н. Барциц. — М.: Изд-во РАГС, 2008. — 520 с.

Стаття надійшла до редакції 14.12.2010 р.