

УДК 351.81:352.07

*Д. А. Шатірішвілі,  
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом,  
Національна академія державного управління при Президентові України*

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.115

## ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД ПРИ ПРИЙНЯТТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ (НА ПРИКЛАДІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЬКОГО НАЗЕМНОГО ЕЛЕКТРОТРАНСПОРТУ)

D. Shatirishvili,  
postgraduate of Regional Administration, Local Self-Government and Urban Management Department,  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### THE PROGRAM-TARGET APPROACH IN MAKING MANAGEMENT DECISIONS (ON THE EXAMPLE OF THE FUNCTIONING OF URBAN GROUND ELECTRIC TRANSPORT)

*У статті досліджено програмно-цільовий підхід при прийнятті управлінських рішень. Проаналізовано нормативно-правові акти виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) у сфері функціонування міського наземного електротранспорту. Автором обгрунтовано доцільність застосування програмно-цільового підходу при прийнятті управлінських рішень. Зазначено, що необхідність у державно-управлінських впливах пов'язується з появою проблемної ситуації у суспільстві або в певній його сфері, галузі, окремому виді діяльності. Перевезення пасажирів у Києві переважно здійснюють перевізники маршрутних таксі, які дублюють маршрути міського електротранспорту. Пільгові категорії громадян переважно користуються міським електричним транспортом, унаслідок чого він перетворився на соціального перевізника. Доведено, що програмно-цільовий підхід в управлінні необхідний для ув'язки цілей місцевої політики, які викладені в генеральних і стратегічних планах з цільовими програмами розвитку. Програмно-цільовий підхід у державному управлінні покликаний забезпечувати комплексність і безперервність соціально-економічних заходів у процесі досягнення довгострокових цілей суспільного розвитку.*

*The article deals with target-oriented approach in management decisions. The legal acts of the executive body of the Kyiv City Council (Kyiv city state administration) have been analysed in the field of the functioning of urban land electric transport. The issue of the application of the program-target approach in the field of functioning of urban land-based electric transport in making management decisions in the city of Kyiv deserves a separate study. Key provisions on the development of urban electric transport disclosed in the Concept of the State Target Program for Urban Electric Transport Development for the period up to 2017. The author substantiates the expediency of application of the program-target approach in making managerial decisions. Management decisions are made when problematic situations arise in society or in a specific sphere, industry, type of activity. Citizens who enjoy privileges mainly use urban electric transport, so he became a social carrier. The author notes that an increase in the share of environmentally clean electric transport in the structure of passenger transportation in Kyiv defined as strategically important to date. A program-oriented approach combines local policy goals. They are outlined in general and strategic plans, targeted development programs. The author states that the program is a set of interrelated technical, economic, social, industrial, organizational, scientific, technical and other measures aimed at achieving the corresponding goal, taking into account the optimal use of resources under the specified restrictions. The program-targeted approach aimed at solving large and complex tasks by developing*

**programmatic measures. The article states that the program-targeted approach allows obtaining significant economic, social and environmental effects in the process of solving the problems that arise. There is a selection of socio-economic, scientific and technical priorities. The effectiveness of a management solution is resource efficiency derived from the development or implementation of managerial decisions. An approach oriented to the program in public administration should ensure the integrity and continuity of socio-economic measures in the process of achieving the long-term goals of social development.**

*Ключові слова: програмно-цільовий підхід, управлінські рішення, столиця, громадський електричний транспорт, цільова програма.*

*Key words: program-target approach, management decisions, the capital, public electric transport, target program.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Світовий досвід свідчить, що у багатьох розвинутих країнах спочатку відбувся відхід від використання міського електротранспорту, але згодом через суттєве погіршення показників транспортного сполучення і безпеки руху здійснювалися значні капіталовкладення для його відновлення. Сьогодні у великих містах, особливо історичних, перевага надається проектуванню, будівництву або реконструкції трамвайних і тролейбусних ліній; використанню новітніх технологій, які дозволяють збільшувати швидкість і плавність руху, знижувати рівень шуму та інші негативні наслідки впливу на навколишнє природне середовище.

Перевезення пасажирів у Києві переважно здійснюють перевізники маршрутних таксі, які дублюють маршрути міського електротранспорту. Вони, переважно, не обслуговують пільгові категорії громадян, унаслідок чого підприємства міського електротранспорту перетворилися в соціального перевізника. Надання безоплатних транспортних послуг пільговим категоріям громадян компенсується з державного та місцевих бюджетів не в повному обсязі, у зв'язку з чим не покриваються витрати на їх перевезення. Це негативно позначається на фінансовому стані підприємств міського електротранспорту. Виручка від реалізації проїзних квитків і доходи від іншої діяльності підприємства не покривають експлуатаційних витрат. Збитковість призвела до унеможливлення оновлення основних фондів і рухомого складу (парк трамвайних вагонів і тролейбусів щороку оновлюється лише на 8—10 % мінімальної потреби), неконкурентоспроможності на ринку міських пасажироперевезень [6].

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Окремі питання застосування програмно-цільового підходу у різних сферах висвітлені у працях Т.К. Сосової,

Д.М. Стеченко та ін., прийняття державно-управлінських рішень — у В.Д. Бакуменка, М.С. Орлів та ін. Ключові положення з проблематики розвитку міського електротранспорту розкриті у Концепції Державної цільової програми розвитку міського електротранспорту на період до 2017 року. Але питання застосування програмно-цільового підходу у сфері функціонування міського наземного електротранспорту при прийнятті управлінських рішень у місті Києві заслуговують окремого дослідження.

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) у сфері функціонування міського наземного електротранспорту та обґрунтування доцільності застосування програмно-цільового підходу при прийнятті управлінських рішень.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Виникнення необхідності в державно-управлінських впливах завжди пов'язується з виникненням проблемної ситуації у суспільстві або в певній його сфері, галузі, окремому виді діяльності. На думку Г. Атаманчука, проблемна ситуація породжується діалектикою життя і виникає коли стає явною необхідність зміни заданих цілей і параметрів діяльності [1, с. 12]. Програмно-цільовий підхід у державному управлінні покликаний забезпечувати комплексність і безперервність соціально-економічних заходів у процесі досягнення довгострокових цілей суспільного розвитку.

Програмно-цільовий метод на думку В.В. Біліченка є способом вирішення великих і складних задач, а саме розробка інноваційної стратегії розвитку підприємства, завдяки формуванню і впровадженню програмних заходів, які орієнтовані на досягнення попередньо поставлених цілей, а Б.А. Райзберг розглядає його спосіб вирішення великих і складних проблем шляхом розробки й реалізації системи програмних заходів, орієнтованих на цілі, досягнення яких забезпечує вирішення проблем, що виникли [7, с. 73].

Програмно-цільове планування передбачає визначення проблеми та формулювання цілей; розробку і ре-

**Таблиця 1. Фінансове забезпечення програми розвитку міського електротранспорту (трамвай, тролейбус) на 2018 рік**

№ розділу	Найменування	Орієнтовна вартість, тис. грн
1.	Оновлення транспортних засобів	534 100,00
2.	Підвищення ефективності основних засобів	72 540,00
2.1.	Модернізація систем енергопостачання	32 094,00
2.2.	Впровадження автоматизованих систем управління виробничими процесами	36 500,00
2.3.	Переоснащення виробничої бази	3 946,00
3.	Оптимізація споживання енергетичних ресурсів	7 718,00
4.	Підвищення екологічної безпеки, охорона навколишнього середовища, безпека праці	2 256,30
	Разом за програмою	616 314,30

алізацію програми, спрямованої на їх досягнення; систематичний контроль за якістю та результатами робіт, передбачених програмою; коригування запланованих заходів. Програма є комплексом взаємопов'язаних технічних, економічних, соціальних, виробничих, організаційних, науково-технічних та інших заходів, спрямованих на досягнення відповідної мети з урахуванням оптимального використання ресурсів при визначених обмеженнях. Цілі, на які спрямована програма, обумовлені стратегією організації, наявністю певної конкретної або кількох суміжних соціально-економічних проблем [2, с. 90; 3, с. 27—28].

Встановлено, що збільшення частки екологічно чистого електричного транспорту в структурі пасажирських перевезень міста Києва на сьогодні визначене як стратегічно важливе. На КП "Київпастранс" покладено здійснення міських наземних пасажирських перевезень, зокрема, пільгових категорій населення, частка яких у загальному потоці перевищує 50 %. Отже, статус соціального перевізника і рівень тарифів послуг комунального підприємства спричинює низку проблем фінансового стану і можливостей технічного розвитку. Програмою розвитку електротранспорту на 2017 рік (розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації — КМДА) від 16.05.2017 р. № 580) передбачено оновлення транспортних засобів, підвищення ефективності основних засобів, оптимізація споживання енергетичних ресурсів, підвищення екологічної безпеки, охорони навколишнього середовища, безпеки праці за кошти підприємства [4].

Однак через недостатність власних коштів і незначне фінансування дану Програму виконано не в повному обсязі. Невирішеними залишаються питання оновлення рухомого складу трамвайного парку (рівень зношеності перевищує 87 %), зношеності об'єктів транспортної інфраструктури (трамвайних колій, контактних і кабельних мереж, тягових підстанцій, систем телекомунікаційного керування підстанціями). Актуальним є відновлення ресурсу основних засобів виробництва, впровадження нових і модернізація існуючих інформаційних систем для автоматизації обліку транспортної роботи, диспетчерського управління рухом, автоматизація обліку господарської діяльності, інформаційних систем рухомого складу та зупинкових комплексів. Крім того, необхідно розвивати швидкісні види пасажирського сполучення, виробничу базу з утримання сучасного рухомого складу, засобів малої механізації ремонтних технологічних процесів.

Розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) від 13.06.2018 р. № 1018 затверджено Програму розвитку міського електротранспорту (трамвай, тролейбус) на 2018 рік, якою передбачено здійснен-

ня заходів за кошти комунального підприємства (табл. 1) [4]. Отже, програмно-цільовий підхід спрямований на вирішення великих і складних завдань шляхом вироблення програмних заходів, обґрунтування витрачання необхідних ресурсів, координування видів діяльності, здійснюваних різними рівнями управління, здійснення аналізу результатів виконання прийнятих рішень. Це в комплексі дозволить отримати вагомий економічний, соціальний та екологічний ефекти в процесі розв'язання проблем, що виникли.

Програмно-цільовий підхід органічно поєднує змістовну частину програми з використанням організаційного й фінансового механізмів її реалізації та контролем, останнє одночасно є й елементом зворотного зв'язку. Отже, відбувається відбір соціально-економічних і науково-технічних пріоритетів, розробка взаємопов'язаних заходів щодо досягнення визначеної мети у задані терміни з максимальною ефективністю при необхідному забезпеченні ресурсами [7, с. 73].

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" на виконавчі органи міських рад покладено "прийняття рішення про впровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті незалежно від форм власності та визначення особи, уповноваженої здійснювати справляння плати за транспортні послуги в разі запровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду" [5, пп. 101 ч. 1 ст. 30]. Рішенням Київської міської ради від 21.12.2006 р. № 516/573 було затверджено Програму побудови автоматизованої системи оплати проїзду в міському пасажирському транспорті з урахуванням громадян пільгових категорій "Соціально-транспортна картка киянина". На підставі розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) від 27.04.2018 р. № 706 у наземному транспорті впроваджуються технічні засоби автоматизованої системи обліку оплати проїзду, здійснюється модернізація та дооснащення всіх існуючих елементів автоматизованої системи обліку оплати проїзду та підключення КП "Київпастранс" до центру управління розрахунками КП "Київський метрополітен" для об'єднання в єдину загальноміську систему оплати проїзду [4].

На КП "Головний інформаційно-обчислювальний центр", який має значний досвід роботи із банківськими та фінансовими установами з питань, що пов'язані із забезпеченням приймання платежів населення та їх подальшого перерахування належним отримувачам, покладено здійснення справляння плати за транспортні послуги, що надаються та оплачуються з використанням автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті міста Києва незалежно від форм власності. Особистий кабінет киянина та соціальний процесінг м. Києва адмініструється даним комунальним підприємством відповідно до рішень Київської міської ради від 17.04.2013 р. № 104/9161 "Про запровадження в м. Києві багатофункціональної електронної пластикової картки "Картка киянина" і від 02.07.2015 р. № 654/1518 "Про затвердження Комплексної міської цільової програми "Електронна столиця" на 2015—2018 роки" [4].

Ефективність управлінського рішення — це ресурсна результативність, отримана за підсумками розробки або реалізації управлінського рішення. Крім загального показника, може визначатись організаційна, економічна, соціальна, технологічна, психологічна, правова, екологічна, етична та політична ефективність. Заключною стадією управлінського циклу є контроль виконання управлінських рішень, під час якого першочергові завдання можуть уточнюватись з урахуванням отриманої додаткової інформації [3, с. 31—32].

Отже, очікується, що електронний облік пасажиропотоку на маршрутах громадського транспорту дозволить оцінити реальний обіг коштів, обґрунтованість впроваджен-

ня різних гнучких тарифних систем на перевезення та можливості оновлення автопарку перевізника, швидкість і зручність оплати і контролю проїзду тощо.

На підставі розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) від 26.10.2018 р. № 1934 з 30.10.2018 р. автоматизована система обліку оплати проїзду вводиться в дослідну експлуатацію в міському пасажирському транспорті міста Києва незалежно від форм власності (у метрополітені, фунікулері, міській електричці, трамваях, тролейбусах, автобусних маршрутах загальногo користування, які працюють у звичайному режимі руху та режимі маршрутного таксі) [4].

Встановлено, що право пасажиру на одержання транспортних послуг на міському пасажирському транспорті надається на підставі:

- електронного квитка, зареєстрованого в автоматизованій системі обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті м. Києва незалежно від форм власності;

- проїзних квитків, визначених розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) від 06.07.2018 р. № 1147 "Про встановлення тарифів і вартості проїзних квитків у міському пасажирському транспорті, який працює у звичайному режимі руху";

- посвідчення чи довідки, що дає право на пільговий проїзд згідно чинного законодавства;

- студентського (учнівського) квитка, виданого закладом освіти до 30.10.2019 р.;

- багатофункціональної електронної пластикової картки "Картка киянина".

З метою реалізації цього розпорядження до 30.10.2019 р. Департамент соціальної політики виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) разом із КП "Головний інформаційно-обчислювальний центр" має забезпечити видачу соціальних (пільгових) карток, що є носіями електронного квитка, громадянам, які мають право на додаткові пільги та доплати відповідно до рішень Київської міської ради; а Департаменту освіти і науки — студентських (учнівських) квитків, що є носіями електронного квитка, студентам та учням закладів освіти, що розташовані на території міста Києва.

Крім того, існує потреба у розбудові власного виробничого потенціалу для виготовлення трамвайних вагонів і тролейбусів і ремонтно-експлуатаційних баз. Вітчизняні виробники здатні задовольнити потребу підприємств міського електротранспорту в рухомому складі, який за показниками енергоспоживання, надійності і комфортності не поступається європейським аналогам.

Отже, програмно-цільовий підхід в управлінні необхідний для ув'язки цілей місцевої політики, які викладені в генеральних і стратегічних планах з цільовими програмами розвитку. Таким чином, майбутні зміни ув'язуються з сучасним їх баченням з боку органів місцевого самоврядування та громади з безперервним вдосконаленням управління, узгодженістю цілей, інтеграцією інтересів, адекватністю поставлених завдань, підвищенням ефективності виконання управлінських рішень тощо [8].

## ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Застосування програмно-цільового підходу забезпечує єдність дій, спрямованих на узгодження задач різних рівнів публічного управління та часових періодів різної тривалості, комплексність і безперервність соціально-економічних процесів при досягненні поставлених цілей суспільного розвитку на основі використання наявних ресурсів і врахування інтересів всіх суб'єктів. У перспективі

планується приділити увагу дослідженню виробничого потенціалу та інноваційного розвитку міського наземного громадського електричного транспорту як пріоритету політики органів місцевого самоврядування столичного міста.

### Література:

1. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. — К.: ВПЦ АМУ, 2012. — 344 с.

2. Моделі і методи прийняття рішень в аналізі та аудиті: навч. посіб. для студ. спец. 7.050106 "Облік і аудит" / За ред. д. е. н., проф. Ф.Ф. Бутинця, к. е. н., доц. М.М. Шигун. — Житомир: ЖДТУ, 2004. — 352 с.

3. Орлів М. С. Підготовка і прийняття управлінських рішень: навч.-метод. матер. / М.С. Орлів; упоряд. Г.І. Бондаренко. — К.: НАДУ, 2013. — 40 с.

4. Офіційний портал Києва [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://kyivcity.gov.ua>

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (із змінами) // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

6. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку міського електротранспорту на період до 2017 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.06.2006 р. № 330-р (із змінами) // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

7. Сосова Т.К. Застосування програмно-цільових підходів у сфері інноваційної діяльності в Україні // Міжнародний науковий журнал. Економічні науки. — № 5. — 2016. — С. 72—75.

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.

### References:

1. Bakumenko, V.D. (2012), *Derzhavno-upravlins'ki rishennia* [Government-management decisions], AMU, Kyiv, Ukraine.

2. Butyntsia, F.F. and Shyhun, M.M. (2004), *Modeli i metody pryjniattia rishen' v analizi ta audyti* [Models and methods of decision making in analysis and audit], ZhDTU, Zhytomyr, Ukraine.

3. Orlov, M.S. (2013), *Pidhotovka i pryjniattia upravlins'kykh rishen'* [Preparation and adoption of managerial decisions], NAPA, Kyiv, Ukraine.

4. The official portal of Kyiv (2018), available at: <https://kyivcity.gov.ua> (Accessed 22 November 2018).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), *The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine"*, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97> (Accessed 22 November 2018).

6. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2006), *Resolution "On Approval of the Concept of the State Target Program for the Development of Urban Electric Transport for the Period until 2017"*, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/330-2006> (Accessed 22 November 2018).

7. Sosova, T.K. (2016), "Application of Program-Targeted Approaches in the Field of Innovation Activity in Ukraine", *Mezhdunarodnyj nauchnyj zhurnal. Ekonomicheskiye nauky*, vol. 5, pp. 72—75.

8. Stechenko, D.M. (2007), "Program-oriented orientation in the management of socio-economic development of the region", *Univertsytets'ki zapysky: chasopys Khmel'nyts'koho univertsytetu upravlinnia ta prava*, vol. 3, pp. 167—172.

*Стаття надійшла до редакції 03.12.2018 р.*