

**Бриль М.В.**

Національна академія державного управління при Президентові України

## ВПЛИВ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПІДХОДУ НА СТАЛІСТЬ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

*До початку реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні державна політика підтримки сільських територій України була фактично відсутня. Це спричинило соціально-економічні депресії сіл та негативні демографічні тенденції сільських територій. З огляду на зазначене негайного й одночасно довгострокового реагування з боку органів місцевого самоврядування потребує кожен напрям розвитку сільської місцевості. Спроби вирішити накопичені проблеми шляхом окремих фрагментарних заходів на операційному рівні мають тимчасовий характер і не забезпечують сталий розвиток громади. Саме тому особливої актуальності набуває програмно-цільовий підхід, який покликаний вирішити завдання довгострокового прогнозування та стратегічного планування розвитку сільських територій.*

**Ключові слова:** програмно-цільовий підхід, сільська територія, сталий розвиток, якість життя, економічний розвиток, ефективне управління.

**Постановка проблеми.** Передумовою належного розвитку суспільства є формування ефективної державної політики, яка передбачає обґрунтовану постановку цілей розвитку, дисципліноване, контрольоване виконання намічених завдань і прийнятих рішень і використання монетарних механізмів регулювання. Саме програмно-цільовий підхід віднесено до концептуальних засобів, які найбільшою мірою відображають діяльнісні підходи до управління, сприяють формуванню напрямів управління та виявленню проблем, що вимагають вивчення й ефективного вирішення, закладають підґрунтя для розроблення стратегічних планів або відправних програм для усунення перешкод на шляху до досягнення поставлених цілей. Однак занепад сільських територій України та низка тісно пов'язаних демографічних і соціальних проблем вимагають продовження досліджень різних аспектів цієї проблематики в контексті необхідності реалізації програмно-цільового підходу до розвитку сільської інфраструктури, ефективного функціонування сільського господарства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми розвитку сільських територій і програмно-цільового підходу досліджувалися низкою вітчизняних і зарубіжних науковців. Вагомий внесок у дослідження цієї проблематики зробили такі вітчизняні вчені, як О. Берданова, В. Бесєдін, В. Вакуленко, Н. Васильєва, Ю. Ганущак, Л. Дід-

ківська, Н. Карданська, В. Керецман, О. Коротич, В. Куйбіда, І. Куліш, В. Мамонова, Є. Матвійшин, С. Романюк, О. Осауленко, Д. Стеченко, О. Сушинський, А. Ткачук, Ю. Шаров та інші.

Так, Н. Васильєва відносить програмно-цільовий метод до одного з основних механізмів соціально-економічного розвитку, який «спрямований на реалізацію цільових настанов розвитку поселення з вирішення актуальних питань (зайнятість, правопорядок, медичне обслуговування, транспорт та інші)» [1, с. 20–21].

Л. Дідківська зазначає, що «програмно-цільовий метод – це розроблення важливих програм вирішення найактуальніших соціальних, економічних, екологічних, науково-технічних, регіональних проблем розвитку суспільства» [2, с. 68].

Д. Стеченко вважає, що «програмно-цільовий метод в управлінні регіональним розвитком – це система науково-методичних заходів, яка забезпечує розв'язання проблем міжгалузевого та міжрегіонального характеру шляхом ув'язування цілей із ресурсами» [8, с. 117].

Досліджуючи проблеми програмно-цільового підходу управління, Н. Карданська зазначає, що «програмно-цільова модель забезпечує прив'язку цілей плану й проекту з ресурсами за допомогою спеціальних програм, що налаштовує на комплексне здійснення проектних робіт і ефективний розвиток виробництва» [4, с. 57].

Енциклопедія державного управління дає визначення поняття програмно-цільової форми як поєднання правової й організаційної форм державно-управлінських рішень. У контексті стратегічного планування розвитку території енциклопедія державного управління розтлумачує процеси формування системи цілей як формування комплексу програмно-цілевих засобів реалізації цілей через «формування набору проєктів реалізації проблемно-орієнтованих цілей; структуризацію проєктів і планування їх реалізації; визначення витрат на реалізацію проєктів; визначення суспільної корисності (результатів) проєктів; зіставлення витрат на реалізацію портфеля проєктів із фінансовими можливостями й формування остаточного варіанта портфеля проєктів» [12, с. 287, с. 613].

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз праць вітчизняних і зарубіжних науковців для з'ясування основних складових частин програмно-цільового підходу та його впливу на сталий розвиток сільських територій.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Зазначимо, що програмно-цільовий підхід до розвитку сільських територій є однією з основних форм комплексного, системного підходу до процесів управління об'єктами, процесами, відносинами різної природи та змісту, способом вирішення складних завдань за допомогою вироблення та здійснення системи програмних заходів, орієнтованих на цілі, досягнення яких забезпечує розв'язання проблем, що виникли. Його призначення полягає в обґрунтуванні зосередженості ресурсів для вирішення комплексних проблем, забезпечення координації видів діяльності та заходів, що здійснюються окремими відомствами й різними рівнями управління, підвищення ефективності виконання прийнятих рішень. Основний наголос програмно-цільового підходу в державному управлінні зроблено на обов'язковості досягнення максимально можливого та соціально вагомого ефекту в результаті використання коштів, сплачених платниками податків. Отже, кінцевим результатом впливу програмно-цільового підходу на розвиток сільських територій є саме сталість такого розвитку. Під сталістю розвитку ми розуміємо поєднання соціальної, економічної й екологічної складових частин розвитку, які забезпечують економічне зростання та покращення якості життя, зокрема й для майбутніх поколінь.

Разом із тим науковці й спеціалісти з державного управління досі не дійшли одностайності в розумінні визначення програмно-цільового під-

ходу. Тому узагальнимо графічно складові елементи програмно-цільового підходу, на аналізі яких ми зупинимося нижче (рис. 1) (складено автором – М. Б.).

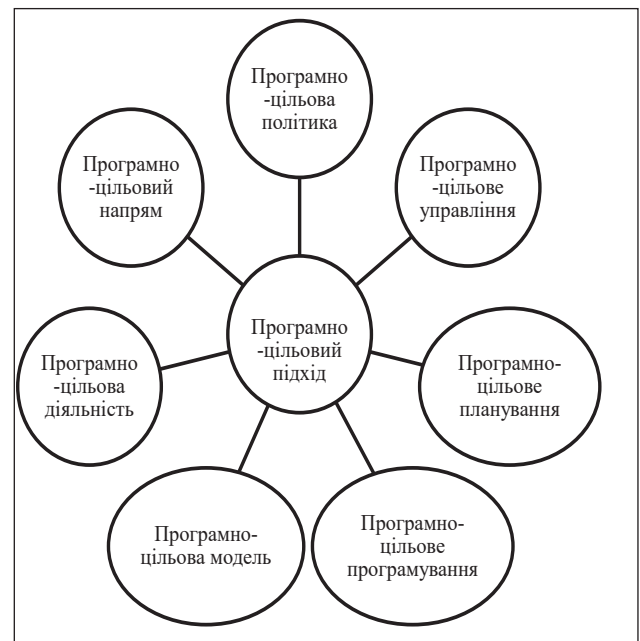


Рис. 1. Елементи програмно-цільового підходу

У нашому розумінні програмно-цільового підходу до розвитку сільських територій можна сказати, що стратегічний план поселення, села, який має чітко окреслені результати виконання стратегії, повинен гармонізуватися з мотивами та цілями жителів цього поселення чи села.

Ураховуючи викладене вище, робимо висновок, що програмно-цільовий підхід в Україні здійснюється на основі таких принципів: конституційності й законності (відповідно до Конституції та Законів України, актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України); координації – просторового узгодження секторальних політик, цілей, пріоритетів і цілей центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; єдності – неодмінності забезпечення просторової, політичної, економічної, інформаційної, соціальної, гуманітарної цілісності України; децентралізації – збалансованого розподілу владних повноважень з управління розвитком територій між центральними й місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з передачею відповідних ресурсів; деконцентрації – перерозподілу владних повноважень у межах системи органів виконавчої влади; партнерства – узгодження цілей, пріоритетів і дій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування

з іншими суб'єктами регіонального розвитку, забезпечення тісного співробітництва, кооперації та солідарності між ними в процесі формування та реалізації державної регіональної політики; відкритості – прозорості, прогнозованості, передбачуваності дій органів державної влади й органів місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної регіональної політики; сталого розвитку – розвитку суспільства, що дозволяє задовольняти потреби нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь; історичної спадкоємності – урахування та збереження позитивних надбань попереднього розвитку регіонів [14, с. 196–197].

Розглянемо основні категорії, що використовуються в програмно-цільовому управлінні сільською місцевістю. Програмно-цільовий підхід є пріоритетною функцією управління, що складається з підготовки різних варіантів управлінських рішень у вигляді прогнозів, проектів, програм і планів, з обґрунтування їхньої оптимальності та забезпечення можливості виконання й контролю за їхнім виконанням [9, с. 39–43]. Планування включає науково обґрунтоване визначення цілей, показників, завдань, термінів, темпів, пропорцій розвитку соціальних процесів і основних засобів їх перетворення в життя за допомогою порівняльної оцінки альтернативних варіантів і прийняття найбільш доцільного.

У державному управлінні програмно-цільова модель дозволяє науково обґрунтувати можливі шляхи розвитку конкретного об'єкта управління на певний період часу. Планування включає аналіз, прогнозування соціально-економічного розвитку, визначення найраціональнішого варіанта розвитку, розроблення й реалізацію заходів на досягнення визначених цілей. Кінцевим продуктом планування є план – документ, у якому визначена система взаємоузгоджених завдань, об'єднаних спільною метою, визначеними термінами, методами й послідовністю досягнення [3, с. 149].

Основними методологічними принципами планування є такі: науковість, соціальна спрямованість і пріоритет суспільних потреб; підвищення ефективності суспільного виробництва, пропорційність і збалансованість; пріоритетність; узгодження короткострокових і перспективних цілей і завдань.

Починаючи з кінця 2010 р., у фінансовій сфері з'явилося нове поняття – «програмно-цільовий метод у бюджетному процесі», під яким розуміють «метод управління бюджетними коштами для

досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу» [11, ст. 2].

Методи цільового планування – це система засобів розроблення, обґрунтування, взаємоузгодження й оптимізації планових завдань і показників. До них належать такі: балансовий, нормативний, аналітичний, варіантний, проблемно-цільовий, економіко-математичний, комплексний метод тощо. Із подання американських учених і політиків для визначення такої частини бюджетної процесу, як спрямування фінансових коштів на вирішення певного соціально-економічного завдання, став використовуватися термін «програма» [5, с. 39–40; 10].

Програми розглядалися як інструмент планової діяльності, призначений для комплексного ув'язування виробничо-економічних (територіальних і галузевих) і соціально-економічних (проблемно-цільових) аспектів розвитку сільської території. Як правило, вони включалися в технологію управління на передплановій стадії й використовувалися з метою підвищення наукового рівня й ресурсної обґрунтованості та п'ятирічних планів.

Програма – це «намічений до планомірного здійснення, об'єднаний єдиною метою й віднесений до певних строків комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів соціального, економічного, наукового, технічного, організаційного характеру, спрямованих на розв'язання цих завдань, із визначенням ресурсів і їх джерел, що використовуються» [7, с. 131]. Найбільш загальними особливостями програм є такі: єдність мети, фіксування комплексу зумовлених метою завдань і заходів, забезпечення останніх ресурсами, планомірність реалізації, конкретність строків виконання, комплексність завдань і їх розв'язання.

Із 80-х рр. ХХ ст. у політико-управлінському лексиконі затвердився термін «цільова комплексна програма», під якою розуміли «директивний і адресний документ, що становить собою пов'язаний за ресурсами, виконавцями і строками здійснення комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, об'єднаний загальною метою» [7, с. 131]. Треба відзначити, що цей термін не дуже вдалий. Прикметники «цільова» й «комплексна» характеризують атрибутивні властивості. Нецільових і не комплексних програм просто не буває. Будь-яка програма в явному чи прихованому вигляді містить мету та якийсь набір (комплекс) засобів її здійснення. Але сьогодні програма вважається

комплексною, якщо вона об'єднує декілька програм споріднених напрямів відповідної сфери та передбачає їх фінансування за кількома кодами функціональної класифікації видатків місцевого бюджету. Державні цільові програми поділяються на програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля тощо.

Дуже близьким за значенням до терміна «програма» є термін «проект». Традиційно це поняття розуміється як план споруди чи конструкції. Звично також сприймається словосполучення «проект закону». Це традиційне тлумачення, яке означає, по суті, нарис, пропозицію, побажання, ідею й один із варіантів її втілення, ще неіснуючу річ. Новаторське тлумачення передбачає розуміння проекту як елемента, фрагмента, етапу у виконанні певних програм, самодостатнього управлінського рішення соціального, господарського, фінансового характеру. Таке значення терміна «проект» передбачає не пропозицію, що допускає зміни, альтернативи, уточнення, а конкретне завдання, обмежене визначеними рамками в просторі й часі, рівнем фінансування тощо [6, с. 35]. Отже, проект можна визначити як «комплекс взаємопов'язаних заходів, розроблених для досягнення певних цілей протягом певного часу за встановлених ресурсних обмежень» [13, с. 55].

Зазначимо, що незважаючи на широке застосування програмно-цільового управління на рівні регіону, практика засвідчує його недостатню результативність (особливо на базовому рівні – рівні села) через несистематизоване нормативно-правове та методичне забезпечення, недосконалість процесу організації програмно-цільового менеджменту, недостатню професійну компетенцію суб'єктів програмно-цільового управління та низький рівень контролю за реалізацією програмно-цільової діяльності. Саме тому реформа місцевого самоврядування та територіальної орга-

нізації влади, яка наразі проводиться в Україні, покликана розв'язати всі питання, на вирішенні яких ми акцентуємо увагу в нашому дослідженні.

**Висновки.** Узагальнюючи наукові розроблення із застосування програмно-цільового підходу до розвитку сільських територій, можна зробити висновок, що у вітчизняних і зарубіжних дослідженнях понятійний апарат галузі науки «Державне управління», «Публічне управління й адміністрування» не містить єдиного тлумачення дефініції «програмно-цільовий підхід», хоча цей термін повсюдно використовується в наукових працях (програмно-цільовий підхід, програмно-цільове планування, програмно-цільовий напрям, програмно-цільове управління, програмно-цільова модель, програмно-цільова діяльність, програмно-цільова політика). Під цими термінами науковці розуміють комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на досягнення цілей розвитку; процес гармонізації соціально-економічних, екологічних, інформаційних, гуманітарних складників розвитку.

Таким чином, на сучасному етапі зміцнення й сталого розвитку сільських територій програмно-цільовий підхід до розвитку сільських територій є одним із найбільш ефективних методів державного регулювання, особливо для України. Цей підхід має лежати в основі державної політики, оскільки сприяє забезпеченню сталого територіального розвитку шляхом стратегічного планування напрямів і векторів розвитку держави, належного законодавчого забезпечення, яке створює сприятливе середовище для розвитку країни в цілому, а також для розвитку сільських територій на базовому рівні. Програмно-цільовий підхід до державного управління розвитком сільських територій набуває дедалі більшого значення й актуальності й розглядається як один із визначальних напрямів удосконалення системи публічного управління.

#### Список літератури:

1. Васильєва Н. Вдосконалення механізму соціально-економічного розвитку міст із моногалузевою структурою виробництва в Україні: монографія. Донецьк, 2009. 173 с.
2. Дідківська Л., Головка Л. Державне регулювання економіки: навч. посіб. Київ, 2002. 68 с.
3. Желюк Т. Регулятивний вплив держави на соціально-економічний розвиток регіону. Вісник Тернопільської академії народного господарства. 1998. № 4. С. 148–151.
4. Карданская Н. Основы принятия управленческих решений. Москва, 1998. 57 с.
5. Лебедева Е. Программно-целевой подход к научным исследованиям в США. Москва, 1980. 40 с.
6. Макух Я. Термінологічні рівні поняття «проект». Глобалізація та управління проектами у XXI столітті: матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 9–10 жовтня 2003 р.). Львів, 2003. С. 35–37.
7. Райзберг Б. Системный подход в перспективном планировании. Москва, 1975. 131 с.
8. Стеченко Д. Управління регіональним розвитком. К., 2000. 224 с.
9. Черныш Е. Молчанова Н. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. Москва, 1999. 43 с.

10. Шершньова З. Стратегічне управління: підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. 2004. URL: <http://buklib.net/books/21968/> (дата звернення: 12.02.2018).
11. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 р № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
12. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. управління при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. Київ, 2011. 748 с.
13. Оцінка проєктів: посіб. для громадських організацій. Харків, 2002. 57 с.
14. Куйбіда В., Ткачук А., Забуковець-Ковачич Т. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / за заг. ред. А. Ткачука. Київ, 2010. 224 с.

### **ВЛИЯНИЕ ПРОГРАМНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА НА УСТОЙЧИВОСТЬ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

*До начала реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине государственная политика поддержки сельских территорий практически отсутствовала. Это привело к социально-экономической депрессии сел, а также к негативным демографическим тенденциям сельских территорий. В связи с вышеизложенным необходимо моментальное и в то же время долгосрочное реагирование со стороны органов местного самоуправления по каждому направлению развития сельской местности. Решение накопившихся проблем с помощью отдельных фрагментарных действий на операционном уровне имеет временный характер и не обеспечивает устойчивое развитие общины. Поэтому особенно актуальным является программно-целевой подход, который способствует решению задач долгосрочного прогнозирования и стратегического планирования развития сельских территорий.*

**Ключевые слова:** *программно-целевой подход, сельская территория, устойчивое развитие, качество жизни, экономическое развитие, эффективное управление.*

### **INFLUENCE OF PROGRAMME AND TARGET APPROACH ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES**

*Prior to the start of local self-governance and territorial set-up reform carried out in Ukraine the state policy of rural territories support was practically absent. This has caused the social and economic depression of villages as well as negative demographic tendencies within rural territories. Taken into account the mentioned every rural development sector requires special attention from local self-government bodies. In case of operationally fragmented decisions to be taken for solving the current problems rural territories do not gain their sustainable development, but rather have temporary character. Hence, program and target approach is of top priority since it helps long-term prognosis and strategic planning for rural territories development.*

**Key words:** *program and target approach, rural territory, sustainable development, quality of life, economic development, effective administration.*