

УДК 351:332.012.2
© 2013

Т.К. ТУХТАРОВА,
науковий співробітник

*Дніпропетровський обласний
інститут післядипломної
педагогічної освіти*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЦІЛЬОВОГО ПРОГРАМУВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто особливості державного управління через призму розробки та впровадження цільових програм соціально-економічного розвитку. Особливу увагу надано визначенню поняття “програмування” та розробці алгоритму застосування інструментів цільового програмування у загальній системі заходів органів державної влади щодо ефективної реалізації соціально-економічної політики.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні серйозною проблемою у фінансуванні суспільних потреб залишається раціональне використання бюджетних ресурсів, які виділяються на заходи соціально-економічного розвитку. Проблема ефективного функціонування в умовах обмеженого фінансування виходить на перший план для більшості галузевих Центральних органів виконавчої влади. Актуальним постає питання про застосування в управлінській діяльності, зокрема у бюджетній практиці, методу цільового програмування, метою якого є встановлення зв'язку між виділеними бюджетними ресурсами та результатами їх використання. Окрім цього, цільове програмування в державному управлінні вимагає акцентування уваги органів державної влади на впровадженні програм соціально-економічного та культурного розвитку на основі об'єктивного визначення їх рейтингу, оцінці ефективності виконання бюджетних програм та досягненні соціально значущих цілей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Соціально-економічна політика реалізується через сукупний механізм державного впливу на господарство та суспільство. При цьому методи впливу держави на ринок та соціум містять у собі такі глобальні напрями, як прогнозування, планування, державне цільове управління, грошово-кредитне та бюджетне регулювання [1].

Питанням розробки механізмів управління бюджетними коштами галузевих органів державної влади присвячено багато робіт

вітчизняних і зарубіжних учених і дослідників, зокрема О. Амоші [2, 4], Р. Брейлі [3], В. Геєця [4], Ю. Пасічника [7], М. Чумаченка [11] та ін.

З розвитком теорії планування та прогнозування, що найчастіше розглядалося як процес підготовки управлінського рішення, визначалися й різні способи і методи управлінської діяльності. Дана проблематика знайшла своє відображення у дослідженнях науковців, серед яких: М. Азаров [2], В. Близнюк [4], С. Гасанов [2], Д. Клїланд [5], В. Кінг [5], Г. Поспелов [8], Т. Приходько [4], Б. Райзберг [9], Ф. Ярошенко [2] та ін. У своїх роботах автори приділяють значну увагу вивченню і розробкам теоретичних і практичних аспектів щодо цільового програмування, розкриттю методичних засад створення і виконання державних і регіональних цільових програм соціально-економічного та культурного розвитку. Однак залишається недостатньо висвітленим питання цільового програмування саме діяльності органів державної влади.

Метою статті є визначення концептуальних засад цільового програмування в державному управлінні через розкриття основних теоретично-практичних положень застосування інструментів цільового програмування у діяльності органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. У більшості країн світу, які займають лідируюче положення у глобальній економіці, для вирішення стратегічних проблем розвитку широко розповсюджений програмно-цільовий метод державного управління, основними

перевагами якого є індикативність, системність постановки завдань, єдність методологічних і методичних підходів до розв'язання завдань, здатність концентрувати обмежені матеріальні й фінансові ресурси, можливість використовувати ефект мультиплікатора при цільовому використанні обмежених бюджетних ресурсів за рахунок додаткового залучення позабюджетних коштів і забезпечення суспільного контролю [6].

Уперше в управлінській діяльності цільове програмування як метод складання бюджету було застосовано в США. Поступово практика застосування цього методу набула поширення і в інших країнах світу. Нині більшість країн Європейського Союзу, Японія, Австралія, Нова Зеландія, Канада тощо активно використовують цільове програмування при плануванні бюджету. Цей метод продемонстрував високу результативність менеджменту в реалізації конкретних цілей управління завдяки докладній програмі досягнення результатів та цільового використання фінансових, матеріальних, людських та інших ресурсів. Досвід розвинених країн свідчить про те, що цільове програмування як метод управлінської діяльності є одним з основних методів здійснення державної політики та дозволяє здійснити ефективне поєднання програмних цілей із шляхами їх досягнення, включаючи механізми державного та ринкового регулювання. Зауважимо, що на сьогодні більшість країн Європейського Союзу надають допомогу іншим країнам саме у формі програм, після здійснення яких передбачається досягнення конкретних результатів.

З розвитком теорії планування та прогнозування виникли різні способи і методи управління. Деякі з них є специфічними, інші – універсальними. До останніх відноситься і метод цільового програмування.

У теорії державного управління немає однозначного трактування поняття “програмування”. Його використання вимагає уточнення, оскільки воно не є “устояним” у теорії і застосовується на практиці в різних значеннях.

Термін “програмування” бере початок від слова “програма”, що в перекладі з грецької

означає “припис”, тобто попередній опис майбутніх подій або дій. Програмування можна розглядати як спосіб вирішення конкретних задач з використанням уже відомих або знову розроблених спеціально для цих цілей інструментів і прийомів.

Вивчення вітчизняної і закордонної літератури по даній проблемі дає можливість охопити різноманіття точок зору й умовно згрупувати їх у три основні класи:

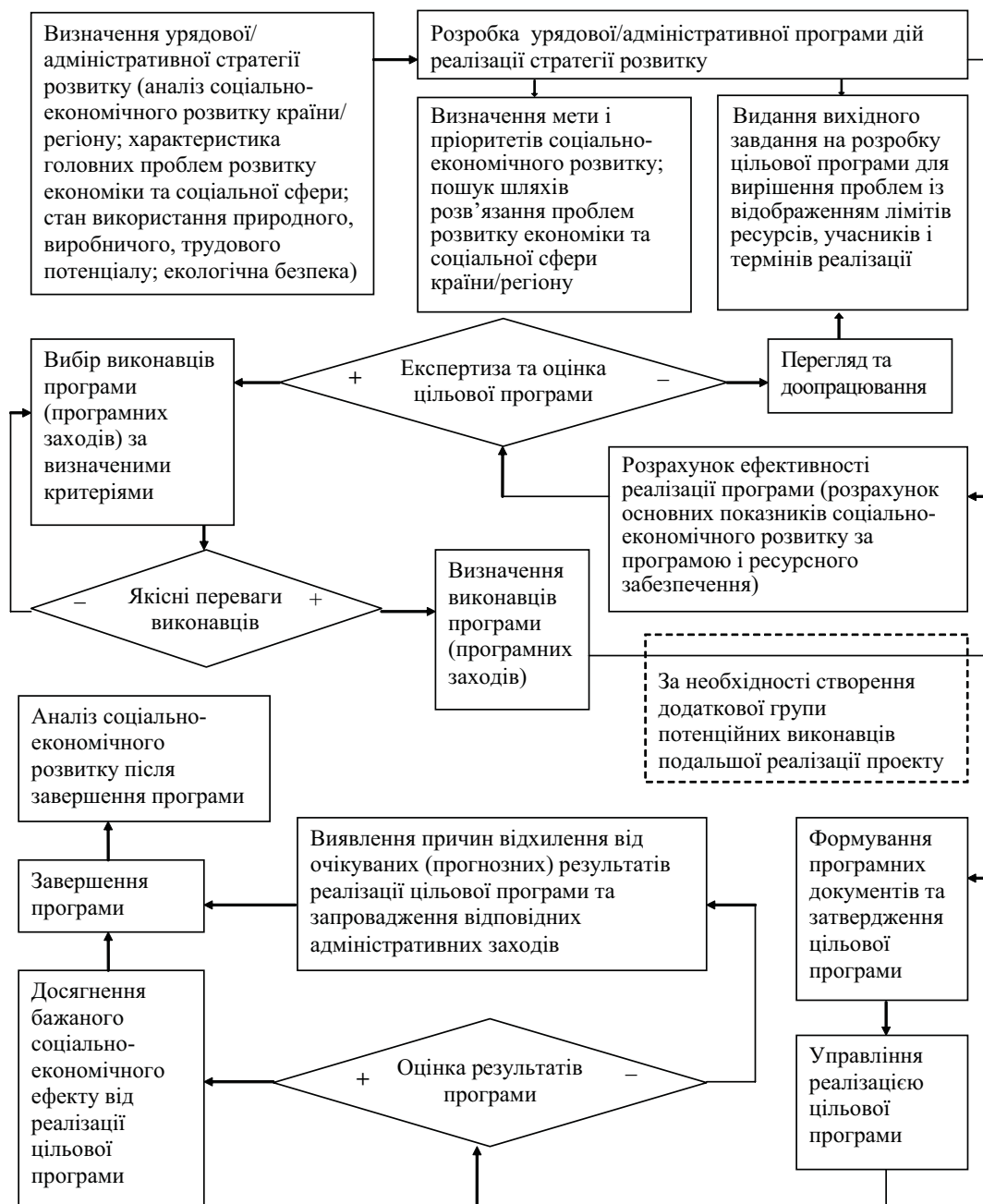
1) програмування розглядається як форма планування. Його суть становить процес підготовки до використання і розподілу ресурсів найбільш економічним способом, з найменшими витратами (Д. Кліланд, В. Кінг, В. Гордін) [5];

2) програмування – це спосіб розробки і реалізації цільових програм, у тому числі комплексних (М. Азаров, О. Амоша, В. Близнюк, С. Гасанов, Т. Приходько, Ф. Ярошенко). Найважливішими його формами виступають складання програмного розрізу плану, обґрунтування соціальної, економічної, науково-технічної, екологічної політики держави, підготовка нормативних документів, що мають цільовий характер [2, 4];

3) програмування – це форма планування, орієнтована на вирішення актуальних проблем суспільного розвитку (В. Будавей, В. Кириченко, Г. Поспелов, Н. Федоренко та ін.). При цьому робиться акцент на використанні системної методології і комплексного підходу, на відміну від традиційних способів рішення проблем у рамках господарського планування, організованого за територіально-галузевим принципом [8].

Отже, в самому загальному вигляді цільове програмування являє собою спосіб постановки управлінської задачі з огляду на стратегічні цілі розвитку системи та актуальні проблеми її функціонування, а також вибір найбільш ефективного варіанта її рішення, включаючи цільовий розподіл ресурсів. Варто зазначити, що функціонування є моментом розвитку, тому цілі розвитку і цілі функціонування складають єдину систему, що необхідно враховувати у процесі підготовки управлінських рішень з програмної діяльності.

Як метод управлінської діяльності, ці-



Алгоритм застосування інструментів цільового програмування у системі заходів органів державної влади з реалізації соціально-економічної політики

льове програмування є сукупністю взаємозалежних, взаємопогоджуваних прийомів, засобів цілеспрямованого впливу суб'єкта на

об'єкт керування для досягнення намічених результатів. До них належать різні форми координації діяльності; визначені способи

концентрації, розподілу і перерозподілу наявних ресурсів; економічне стимулювання; різнобічна підтримка ініціатив, спрямованих на розвиток інтеграційних процесів у суспільстві; формування позитивної мотивації спільної діяльності, орієнтованої на досягнення загальних результатів; прийоми і способи організаційного проектування і деякі інші [6, 10].

У контексті державного управління програмування відрізняється від планування меншою жорсткістю, часто носить рекомендаційний, а не обов'язковий характер. Якщо плани передбачають обов'язкові для досягнення результату, то програми засновуються переважно на прогнозних оцінках.

Соціально-економічний розвиток української держави як в цілому, так і окремих її регіонів здебільшого залежить від ефективності якісних структурних перетворень в економіці країни. Для досягнення цього розробляються та реалізуються програмні заходи різного рівня: національні цільові програми, регіональні цільові програми, інвестиційні проекти та ін.

Важливим компонентом в реалізації цільових програм є їх оцінка. Кожне програмне завдання і програма в цілому оцінюються системою кількісних та якісних показників за визначеними заздалегідь критеріями оцінювання, що є важливими при прогнозуванні соціально-економічного ефекту від реалізації цільових програм і можуть використовуватися при визначенні рейтингу останніх. До критеріїв, що визначають основні напрями оцінювання цільових програм, можна віднести: пріоритетність та значущість проблеми для соціально-економічного розвитку; постановку завдань, умовою вирішення яких є застосування методу цільового програмування; рівень опрацювання показників та індикаторів ефективності реалізації цільової програми, що характеризують зміни проблемної ситуації; фінансову забезпеченість бюджету цільової програми; хід виконання заходів програми, що реалізується, та ефективність заходів, що вживають державні замовники

програми для її фінансування [1].

Наголосимо, що будь-яка цільова програма як програмний документ зі своєю цілісною структурою втрачає цінність, якщо вона не входить до загальної системи заходів органів державної влади з реалізації соціально-економічної політики. Тому доцільно було б інструментарій цільового програмування застосовувати в управлінській діяльності, зокрема в державному управлінні. Таку послідовність управлінських дій можна визначити певним алгоритмом (рисунок).

Інструменти цільового програмування пропонується визначати як систему управлінських дій, які спрямовані на розв'язання пріоритетних завдань щодо активізації факторів соціально-економічного розвитку, із розробкою та затвердженням відповідних цільових програм.

Особливості алгоритму застосування інструментів цільового програмування в державному управлінні проявляються у декілька етапів. Першим етапом у цьому процесі є визначення державної (регіональної, галузевої) стратегії розвитку. Після розробки стратегії створюється програма дій, яка містить більш деталізований перелік конкретних заходів, необхідних для реалізації стратегії, із визначенням ресурсів, учасників і термінів їх реалізації. Окремо визначаються: державні установи/організації, відповідальні за кожен із напрямів або сфер реалізації; напрями виділення/залучення коштів, необхідні витрати та установи, які фінансують ці витрати. Наступним етапом є розробка цільових програм, які мають більш вузький напрям, та їх затвердження. Далі – реалізація програм із відповідними управлінськими діями аж до їх завершення.

Запропонований до розгляду алгоритм застосування інструментів цільового програмування в державному управлінні дозволяє відокремити чітку послідовність управлінських дій та їх позитивні властивості в практичному проведенні соціально-економічної політики держави/регіону через реалізацію цільових програм.

Висновки

1. Державні методи довгострокового соціально-економічного та культурного розвитку держави передбачають конкретні заходи з підтримки і стимулювання тих етапів цього процесу, де ринкових стимулів недостатньо, і дієвим підґрунтям цих методів є інструментарій цільового програмування.

2. Цільове програмування є серцевиною стратегічного державного управління і виконує в ринковій економіці такі функції, як виявлення та/або визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку країни, що дозволяють вирішувати великі стратегічні завдання, концентрація сил і засобів на вирішенні обмеженої кількості стратегічних завдань, взаємна ув'язка програм між собою та з економікою. Останнє необхідно для забезпечення стабільного економічного зростання, підвищення рівня та якості життя населення, поліпшення екологічної обстановки, зближення рівнів територіального розвитку.

3. При прогнозуванні соціально-економіч-

ного ефекту від реалізації цільових програм важливим компонентом є їх оцінка, яку необхідно здійснювати за системою кількісних та якісних показників (індикаторів) за визначеними заздалегідь критеріями оцінювання.

4. Для забезпечення ефективної реалізації будь-якої цільової програми та прийняття відповідних управлінських рішень органам державної влади доцільно було б використовувати в процесі своєї діяльності інструментарій цільового програмування, раціональне використання якого підсилюватиме соціальну орієнтацію державного управління, додаватиме останньому велику гнучкість, мобільність.

Концепція цільового програмування в державному управлінні соціально-економічними процесами відбиває швидкоплинні зміни в системі суспільних відносин і може бути прийнята як база при розробці моделі управління соціально-економічними процесами в сучасному українському суспільстві.

Бібліографія

1. Абрамов Л.К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації : навч. посібник / Абрамов Л.К., Азарова Т.В. – Кіровоград : ІСКМ, 2010. – 100 с.

2. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: [у 6 т.] / [Азаров М.Я., Ярошенко Ф.О., Амоша О.І., Гасанов С.С., Дем'яненко М.Я.]; Науково-дослідн. фін. ін-т при Міністерстві України. – К., 2004. – Т. 4 : Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. – 364 с.

3. Брейли Р. Принципы корпоративных финансов / Брейли Р., Майерс С. – М. : Олимп-Бизнес, 1997. – 1120 с.

4. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / [Гесць В.М., Амоша О.І., Приходько Т.І., Александрова В.П., Близнюк В.В.]; Ін-т економіки та прогнозування НАН України. – К. : Наук. думка, 2008. – 384 с.

5. Клиланд Д. Системный анализ и целевое управление / Клиланд Д., Кинг В. – М. : Сов.

радио, 1974. – 279 с.

6. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / [Любовный В.Я., И.Ф. Зайцев, А.Б. Воякина и др.]. – М. : МОНФ, 2000. – 180 с.

7. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посібник / Ю.В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 523 с.

8. Проблемы программно-целевого планирования и управления / [под ред. Г.С. Поспелова]. – М. : Наука, 1981. – 460 с.

9. Райзберг Б.А. Системный подход в перспективном планировании / Райзберг Б.А., Голубков Е.П., Пекарский Л.С. – М. : Экономика, 1975. – 271 с.

10. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки: навч. посібник / Д.М. Стеченко. – К., 2007. – 373 с.

11. Економічний аналіз: навч. посібник / [Чумаченко М.Г., Болдох М.А., Бурчевський В.З., Горбаток М.І.]. – К., 2001. – 540 с.

Рецензент – доктор наук з державного управління, професор **І.П. Приходько**