



Д. М. Стеченко*

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВА ОРІЄНТАЦІЯ В УПРАВЛІННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

Функціональне призначення програмно-цільового управління визначено в ст. 119 Конституції України. В ній зазначається, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують „виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин — також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і регіональних бюджетів”¹.

Для програмно-цільового управління на різних регіональних рівнях суттєве значення має інформація про можливі напрями розвитку територій, яке дає змогу при прийнятті рішень всебічно враховувати довгострокові їх наслідки з тим, щоб вони не суперечили інтересам інших регіонів і держави в цілому. Формування територіальних інтересів і делегування з центру місцевим органам управління повноважень щодо вирішення соціальних, екологічних та економічних питань вимагають від них знання інструментів економічної політики на регіональному рівні. Це зумовлено необхідністю вирішення комплексу задач, взаємопов'язаних із часом, ресурсами та ін. Причому, як правило, для реалізації цілей вимагається значно більший період часу, ніж один рік. Виникає необхідність узгодження і прийняття рішень про фінансування довгострокових робіт.

Мета даної статті — розкрити вихідні науково-методичні положення програмно-цільового управління, що важливо для практики регіонального управління соціально-економічними процесами регіону.

У фаховій літературі можна виділити дві трактовки суті формування регіональних цільових програм соціально-економічного розвитку. Прибічники першої роблять акцент на ознаках взаємозв'язку цілей (задач) і оптимізації затрат часу і ресурсів (наприклад, на основі сіткових моделей оптимізації програм)². Згідно з другою, більш широкою версією, програма — це “комплекс локалізованих в часі та просторі несуперечливих конкретних заходів у сфері соціальної, структурно-інвестиційної, фінансово-кредитної, податкової, бюджетної, цінової, зовнішньоекономічної, аграрної, науково-технічної, інституційної політики, що орієнтується на досягнення як якісно, так і кількісно визначених цілей соціально-економічного розвитку”³.

Використання цільових програм у практиці управління соціально-економічним розвитком регіону викликано необхідністю збереження як побічних заходів регулювання ринкових відносин (тарифні угоди, механізми корекції системи оподаткування в інтересах стабільності ринку і ін.), так і заходів прямого державного (регіонального) управління окремими процесами і підприємствами. Саме заходи дії прямого державного (регіонального) управління на процеси формування туристичної сфери мають бути чітко визначеними, зрозумілими більшості населення і господарським суб'єктам.

© Стеченко Д. М., 2007

* професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права, професор кафедри міжнародної економіки Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут”, доктор економічних наук, професор

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — С. 381-418.

² Комов Н. И. Организационно-экономический механизм управления научно-техническими программами и целевыми проектами // Экономика и математические методы. — 1991. — Т. 27. Вып. III. — С. 528.

³ Сутягин В. Соотношение научных прогнозов и государственных программ социально-экономического развития // Проблемы прогнозирования. — 1998. — № 1. — С. 3-11.



До потенційно доцільних для програмного вирішення проблем регіонального соціально-економічного розвитку належить реконструкція і адаптація окремих об'єктів технологічної структури до умов попиту внутрішнього і світового туристичних ринків, а також підтримки прискореного створення ринкової інфраструктури: дороги, сучасний зв'язок, електронна система платежів і взаєморозрахунків, система податкового контролю і ін. Перехід до ринкової інфраструктури повинен бути поетапно узгодженим, тобто повинен здійснюватися в межах відповідної програми, якщо досягнуті й узгоджені результати попереднього етапу. Лише поетапно узгоджений перехід здатний у масовому масштабі забезпечити поширення елементів ринкової інфраструктури серед більшості суб'єктів ринку.

Основний спонукальний мотив розробки програм зумовлений можливістю отримання бюджетних коштів або гарантій банків і фондів, що кредитують програми на умовах повернення. В цьому зацікавлені як замовники, так і виконавці програми.

Програми, що подаються як на регіональному, так і на муніципальному рівні, досить конкретні і орієнтовані на вирішення поточних проблем розвитку. Разом із тим є і програми-напрямки регіонального або міжгалузевого характеру, масштаби і ресурсні вимоги яких істотно перевищують реальні можливості інвестиційного потенціалу. Крім того, при підготовці цільових програм нерідко допускаються методичні похибки. Зокрема, недостатньо конкретно формулюються ціль рішення проблеми і вимоги до її досягнення. Це істотно ускладнює оцінку відповідності наявних проектів і завдань програми та перешкоджає об'єктивному сприйняттю поточного стану вирішення проблеми.

Склад кінцевих підцілей і проектів, що включаються в програму, далеко не завжди враховують ринкову ситуацію і часто не відповідають цілі рішення проблеми, що приводить лише до часткового її вирішення. Крім того, оцінка ресурсних вимог (вартість і тривалість) за звичай формується без розробки бізнес-планів і ТЕО, а тому часто виявляється завищеними; вони не враховують реальної ситуації на аналогічних ринках туристичних послуг і продуктів. У більшості програм відсутній опис механізмів і структури управління, що забезпечували б цільове фінансування і контроль за ходом виконання робіт та проектів. В цілому це спричиняє нецільові витрати коштів і уповільнює темпи виконання проектів.

Враховуючи особливості використання програмно-цільового управління в процесі вирішення проблем соціально-економічного розвитку на регіональному і муніципальному рівнях, можна зазначити, що його потенціальні можливості реалізуються лише при адекватній відповідності конкретній ситуації, при правильній реалізації принципів програмно-цільового підходу. Це має принципове значення, так як необхідно дотримуватись специфічних форм, методів і процедур управління. В свою чергу, це зумовлено інтеграційними і корпоративними процесами, збільшенням розміру окремо взятих програм, розширенням їх часових меж, посиленням комплексності. Все частіше крупні програми виходять за межі одного відомства, а отже, вимагають координованої діяльності з їх розробки і реалізації на міжвідомчій основі. В цілому це не суперечить досить поширеному поняттю цільової програми, яке визначається як взаємоузгоджений за ресурсами, виконавцями і строками здійснення комплекс науково-дослідних, дослідно-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських і інших заходів, що забезпечують ефективне вирішення задач в сфері державного, економічного, екологічного, соціального і культурного розвитку.

Вибір програмної розробки і методу її реалізації на регіональному рівні практикується, виходячи⁴.

а) із особливого значення цільових програм для здійснення крупних структурних

⁴ Лексин В. Н., Шевцов А. Н. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения. Ст. 9. Программные методы регулирования территориального развития // Российский экономический журнал. — 1996. — № 2. — С. 66.



змін і підвищення ефективності розвитку туристичної сфери, її галузей та регіонів;

б) із стислості строків рішення першочергових проблем і необхідності концентрації ресурсів;

в) із взаємоузгодження відповідних заходів (завдань), що забезпечують цільове управління міжгалузевими зв'язками взаємодіючих виробництв і процесів.

Більш деталізований підхід включає в себе обґрунтування вибору конкретної проблеми для програмної розробки і характеризується наступними моментами:

а) формулювання проблеми і аналіз причин її виникнення, пропозиція взаємоузгодженого переліку заходів (з визначенням можливих термінів їх проведення), які необхідно здійснити для її вирішення в туристичній сфері; попередня оцінка очікуваної соціально-економічної ефективності та ступеня відповідності природоохоронним вимогам (а значить, і прогнозування соціально-економічних наслідків реалізації програмних заходів);

б) оцінка потреби в фінансових бюджетних і позабюджетних, матеріальних і трудових ресурсах та визначення можливих джерел їх забезпечення;

в) визначення кола можливих державних їх замовників, розробників і виконавців програми.

Однак, при такому підході неповною мірою сформульовані вимоги до програми як строго цілісного і результативно регулюючого інструменту, послаблюється можливість концентрації ресурсів на найбільш пріоритетних напрямках і досягнення бажаних результатів у задані строки. Очевидно, слід прийняти до уваги, що програмно-цільове управління — це сукупність планово-організаційних засобів формування комплексу взаємоузгоджених заходів, включаючи обґрунтування вихідної потреби, цілі, її кінцевих і проміжкових підцілей, що зв'язують ці підцілі робіт, ресурсів і фінансово-організаційних умов, необхідних і достатніх для досягнення цілі вирішення проблеми

Програмні заходи мають формуватися за принципом програмно-цільового підходу. Кожен захід повинен бути конкретним, працювати на досягнення поставленою перед сферою економіки мети. Заходи, що потребують значних обсягів фінансових або інвестиційних ресурсів, мають подаватися у загальній системі із визначенням відповідних джерел для забезпечення необхідних ресурсів⁵.

Програмним підхід розуміється як сукупність спрямованих дій на розробку, реалізацію і контроль виконання програм, головна відмінна риса яких полягає у використанні їх у якості основного об'єкта і первинної ланки при складанні бюджету та при управлінні соціально-економічними процесами в регіоні. Призначення програмного підходу полягає в обґрунтуванні концентрації ресурсів для вирішення комплексних проблем, забезпечення координації видів діяльності і заходів, що здійснюються окремими відомствами і різними рівнями керівництва, підвищення ефективності виконання прийнятих рішень.

Узагальнення теоретичних висновків і конкретного досвіду дозволяє виділити наступні, більш доцільні для розробки регіональних цільових програм, принципи⁶:

- орієнтація програми на кінцевий результат (формулюється у виді цілей або сукупності цілей), досягнення якого стає основним призначенням програми;
- побудова програми у виді групи (комплексу) упорядкованих, взаємопов'язаних і взаємозалежних видів діяльності різного рівня, що утворюють її структуру;
- визначення програми як елемента, що входить до складу програми більш високого порядку, а також має зв'язок з іншими програмами того ж рівня;
- розуміння програми як цілісного об'єкта управління, незалежно від відомчої належності складових її елементів;

⁵ Прогнозування і розробка програм: Метод. посіб. / В. Ф. Бесєдін та ін. За ред. В. Ф. Бесєдіна. — К.: Наук. світ, 2000. — С. 67.

⁶ Воронков А. А. Методы анализа и оценки государственных программ в США. — М.: Экономика, 1986. — 264 с.



- системний розгляд процесу управління програмою на всіх етапах — від аналізу проблеми і постановки цілей до контролю її виконання;
- створення відповідної організаційної системи управління програмою або на засадах спеціально запровадженого органу, або шляхом перерозподілу прав і відповідальності існуючих підрозділів, а також використання різноманітних координаційних форм управління;
- наділення програми як єдиного об'єкта управління необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами;
- використання методів аналізу і оцінки для обґрунтування рішень, що приймаються на всіх етапах розробки і реалізації програми.

Практика показує, що більшість перерахованих принципів реалізується далеко не в повному обсязі. У кожному конкретному прикладі дотримання або ігнорування цих принципів визначається особливостями системи розробки бюджету в даній період, управлінською специфікою і бюрократичними відомчими бар'єрами, а також специфікою програм.

У практиці управління регіональним розвитком туристичною сферою можуть використовуватись різні види програм, кожній із яких відповідає свій склад принципів реалізації⁷.

Зокрема, програма-прогноз передбачає всебічний аналіз поточного стану, формування і оцінку прогнозних варіантів розвитку, можливі напрями і окремі ресурсні оцінки.

Програма-напрямок описує перспективи розвитку окремих груп взаємопов'язаних галузей сфери туризму і містить як характеристику проблемної ситуації, так і можливі напрями її розв'язання. Фактично програма-напрямок може розглядатися як деталізація програми-прогнозу.

Програма-проблема — це найбільш типовий приклад програмування етапності, порядку і умов вирішення складних міжгалузевих соціально-економічних проблем. У такій програмі чітко фіксуються межі і умови та шляхи вирішення проблеми, обумовлюються необхідні ресурси, строки і механізм управління. Програми-проблеми повинні мати вартісні і часові оцінки, що жорстко контролюються в процесі вирішення проблем.

Програма-проект може розглядатися як певна частина проблеми, що вирішується, і має всі ознаки програми-проблеми. Фактична реалізація програми-проблеми здійснюється шляхом формування складу кінцевих підцілей і проектів їх досягнення. Отже, окремий проект постає як основна "одиниця" при реалізації програми. В свою чергу, програма напрямок реалізується відповідно до сформованої сукупності програм-проблем. Тому розробки до рівня програм-проблем (а відповідно, і програм-проектів) свідчать про можливу ступінь реалізації програм-напрямків.

У широкому науково-методичному розумінні програма — це встановлення певної етапності, порядку і механізмів управління процесом послідовного досягнення цілі вирішення проблеми. Тому перші два види програм можна розглядати як такі, що лише задають інформаційне поле для аналізу, прогнозу та спостереження та не містять елементів управління.

Безпосереднє управління програмою вимагає використання більш детальної інформації. Додаткові показники можуть охоплювати, зокрема: призначення програми; принципи і способи її здійснення; кадрове забезпечення; дані про групи населення, що будуть обслуговуватися програмою (з виділенням, якщо потрібно, за статеві-віковою ознакою, сімейним положенням і т. д.); тривалість функціонування програми; перелік регіонів реалізації локальних проектів, що складають програму;

⁷ Комов Н. И., Маркова Я. В. Программно-целевое управление: возможности и перспективы адаптации к условиям переходной экономики // Проблемы прогнозирования. — 1998. — № 3. — С. 109-116; Стеченко Д. М. Управління регіональним розвитком. Навч. посіб. — К.: Вища шк., 2000. — 223 с.



її масштаби; фінансування, основні джерела отримання коштів, розмірі асигнувань по роках і т. п.); описання системи управління програмою.

Програма, як правило, не прив'язується до будь-якого певного рівня керівництва і може охоплювати комплекс заходів, що виконуються декількома спільно функціонуючими відомствами, так і окремою організацією або її підрозділом.

Початок розробки конкретної програми полягає в оформленні її предметної і тематичної направленості та виділення тих суб'єктів, активність яких дозволяє вирішити нагрілі задачі в межах програми. Реалізація програми дає можливість ув'язувати в єдине ціле дію різних суб'єктів активності, що здійснюється в різний час і в різних місцях. Така ув'язка дозволяє будувати спільну роботу консолідованими зусиллями різних суб'єктів. Крім того, наявність програми посилює публічний характер регіонального управління, так як стає можливим ознайомитися з намірами діючих суб'єктів до початку їх діяльності та спів ставити наміри з діями, послідовність яких також подана в програмі.

Програмно-цільовий підхід забезпечує єдність дій, спрямованих на ув'язку цілей і задач різних рівнів управління, а також часових періодів різної тривалості. Даний метод дозволяє розглядати вирішення проблеми як цілеспрямований процес, що передбачає: розукрупнення проблеми на складові частини (задачі); виявлення несуперечливості цих частин і їх взаємозв'язок; встановлення пріоритетів; виділення провідної ланки в сукупності задач; визначення умов для їх комплексного вирішення.

Побудова програмної структури дозволяє установлювати пріоритети програмних заходів. В ідеалі ця структура має забезпечувати порівняння альтернативних способів досягнення цілей. При її побудові здійснюється поступовий перехід від сфери, за яку відповідають органи регіонального управління в цілому, до рівня відповідальності його підрозділів, муніципальних підприємств (організацій), причому кожний наступний рівень характеризується більшою мірою деталізації цілей, функцій і показників.

Структура окремих програм включає в себе: основні передумови розробки і визначення місця в просторовому розвитку; формулювання цілей основних учасників, механізми їх взаємодії; характеристику основних ресурсів кожної програми; робочі завдання, плани роботи, засоби і механізми контролю за її реалізацією; прогноз позитивних і негативних наслідків реалізації програми; основні механізми подання програми жителям та іншим зацікавленим особам.

Орієнтовна структура регіональної цільової програми така: вступ; характеристика проблеми; паспорт регіональної цільової програми; основні поняття і терміни; ціль і задачі програми; основні шляхи вирішення проблеми; строки і етапи реалізації; система програмних заходів; забезпечення реалізації програми; очікуваний соціально-економічний ефект від реалізації програмних заходів.

Різноманіття структур регіональних цільових програм пояснюється неправильним розумінням програмного підходу, який розкривається в таких основних поняттях: проблема — ціль — система заходів — цільовий розподіл ресурсів. За своїм змістом зазначений метод завбачає послідовне прийняття рішення і проведення робіт у всіх ланках загального циклу розробки комплексної проблеми; визначення цілей (задач) — розробка заходів — забезпечення їх ресурсами — установлення виконавців — оцінка корисного результату (ефекту). Замкнутість циклу на кінцеві результати — істотна особливість у характеристиці програмно-цільового методу. Власне, за кінцевим результатом можна судити, наскільки ефективна проведена систематизація цілей розвитку, вибрані шляхи, методи розподілу і використання ресурсів для досягнення цілей.

Стосовно управління регіональним розвитком туристичної сфери програмно-цільовий підхід можна характеризувати як метод відбору і систематизації цілей (і задач) соціального, економічного, екологічного, інноваційно-інвестиційного характеру, установлення їх взаємозв'язку і визначення відповідних заходів досягнення з урахуванням ресурсів і пріоритетів.