

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.9.77](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.9.77)

УДК 336.14

*М. Р. Ковальський,  
к. держ. упр., Центрально-Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції  
(м. Хмельницький), заступник начальника, м. Житомир  
ORCID ID: 0000-0002-3273-7985*

## **ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД ДО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ**

*М. Kovalskyi,  
PhD in Public Administration, Central-Western Interregional Department of the Ministry of  
Justice (Khmelnyskyi), Deputy Head, Zhytomyr*

### **PROGRAM-TARGET METHODS TO PUBLIC MANAGEMENT OF TERRITORIAL DEVELOPMENT**

*Зазначено, що концепція розвитку території, з одного боку, це система поглядів, генеральний задум, що визначає стратегію дій при здійсненні проектів, планів, програм; з іншого боку, пов'язаний з ресурсами, виконавцями і термінами здійснення комплекс соціальних, демографічних, виробничих, економічних, екологічних, організаційно-господарських заходів, що забезпечують сталий розвиток регіону. Інструментом формування концепції є програмно-цільовий підхід, який передбачав конкретну технологію управління: формування ієрархії цілей; освіти взаємопов'язаних програм, що реалізують цілі; розподіл наявних ресурсів; формування бюджету; створення (при необхідності) спеціальних органів управління. Визначено, що програмно-цільовий підхід, природно, звільнений від невластивих йому політичних функцій і використовувався як апробований інструмент організаційних технологій, підходить до вирішення проблеми з системних позицій. Він органічно поєднує артикульовану проблему і комплекс регулюючих впливів, що веде до її вирішення, одночасно залучаючи в її рішення весь коло взаємодіючих економічних агентів. Складність вирішення регіональних проблем в їх різноплановості, в тісному сплетінні інтересів безлічі не тільки економічних, а й соціальних агентів.*

*It is noted that the concept of territory development, on the one hand, is a system of views, a general idea that determines the strategy of action in the implementation of projects, plans, programs; on the other hand, a set of social, demographic, production, economic, environmental, organizational and economic measures that ensure the sustainable development of the region is associated with resources, performers and deadlines. The tool for concept formation is a program-target approach, which provided for a specific management technology: the formation of a hierarchy of goals; education of interconnected programs that implement the goals; distribution of available resources; budget formation; creation (if necessary) of special governing bodies. It is determined that the program-target approach, of course, freed from its uncharacteristic political functions and used as a proven tool of organizational technology, approaches the problem from a systemic standpoint. He organically combines the articulated problem and a set of regulatory influences that leads to its solution, while involving in its solution the whole range of interacting economic agents. The complexity of solving regional problems in their diversity, in the close intertwining of*

*interests of many not only economic but also social agents. The methodology of the program-target approach is now quite elaborated, and modern information technology allows at a fundamentally different level to balance the sequence of achieving goals and the optimal use of resources in a fixed time cycle. It is extremely important for modern Ukraine to use the world experience of solving national and regional problems. Of course, it is pointless to even think about the direct transfer of someone else's experience to the country, but to be at the level of future tasks, it must at least be known. In this regard, the most important and at the same time the most adaptable to Ukrainian conditions are foreign technologies: legal, organizational and other mechanisms and procedures for setting taxes, taxation, tax collection, their distribution in the budgets of different levels, control and responsibility. In these matters, foreign practice has accumulated many simple and sophisticated methods, techniques and precedent decisions, and they for the most part could be successfully used in a specific Ukrainian model.*

**Ключові слова:** *концепція розвитку території, державне регулювання, програмно-цільовий підхід, публічне управління, державні цільові програми, політичні функції, регіональні проблеми.*

**Key words:** *concept of territory development, state regulation, program-target approach, public administration, state target programs, political functions, regional problems.*

**Постановка проблеми.** Концепція розвитку регіону, з одного боку, це система поглядів, генеральний задум, що визначає стратегію дій при здійсненні проектів, планів, програм; з іншого боку, пов'язаний з ресурсами, виконавцями і термінами здійснення комплекс соціальних, демографічних, виробничих, економічних, екологічних, організаційно-господарських заходів, що забезпечують сталий розвиток регіону [1, с. 297].

Інструментом формування концепції є програмно-цільовий підхід, який передбачав конкретну технологію управління: формування ієрархії цілей; освіту взаємопов'язаних програм, що реалізують цілі; розподіл наявних ресурсів; формування бюджету; створення (при необхідності) спеціальних органів управління.

При реалізації програмно-цільового управління важливим моментом є ідентифікація проблем розвитку території і вибору шляхів і можливостей їх вирішення. У зв'язку з цим проводиться аналіз і структуризація діючої програми соціально-економічного розвитку регіону. Формується система цілей - «дерево цілей», що складається з декількох рівнів і ряду гілок, які взаємно доповнюють, не перетинаються і не залежать один від одного. На самому нижньому рівні дерева цілей розміщуються можливі ресурси, необхідні для досягнення головної мети. Кінцевою (генеральною) метою розвитку виступає формування варіанту розвитку, при якому територія буде мати потенціал динамічного сталого зростання [2, с.64].

Дерево цілей соціально-економічного розвитку регіону розробляється на основі результатів оцінки стану території групою експертів (наприклад, методом мозкової атаки). На нижньому рівні наводяться заходи, необхідні для досягнення мети, що стоїть в вершині графа.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування в Україні присвячено широке коло праць вітчизняних науковців, з-поміж яких можна виокремити публікації В. Авер'янова, М. Баймуратова, І. Балабанов, В. Борденюка, В. Кравченка, М. Пухтинського, С. Серьогіна тощо. Водночас актуальним завданням залишається визначення ключових напрямів формування програмно-цільового підходу публічного управління територіальним розвитком для задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

**Мета дослідження.** Метою проведеного в поданій статті дослідження є виявлення складових елементів програмно-цільового підходу публічного управління територіальним розвитком.

**Виклад основного матеріалу.** На більш високому рівні ієрархії проводилася експертна оцінка кожного з сімейств дочірніх елементів шляхом порівняння їх з материнським. Для отримання оцінок експерти керувалися наступним: критеріями рівня і якості життя:

- динаміка узагальнюючого показника рівня життя населення;
- грошові витрати бюджету;
- витрати часу на реалізацію цих завдань;
- можливі негативні наслідки нездійснення конкретних заходів;
- відповідність державних цілевих програм;
- пріоритетність рішень для населення; очікуваний економічна ефективність;
- наявність трудових ресурсів для здійснення заходу;
- реальні наявні доходи населення;
- ступінь задоволення потенційного попиту населення на товари і послуги;
- рівень безробіття;
- покупательна спроможність середньої заробітної плати;
- рівень смертності;

-мінімальний розмір пенсії, її купівельна спроможність;

-рівень прожиткового мінімуму

Так як розглянутий метод має достатню гнучкість, при оцінці використовувалися чотири критерії одночасно з урахуванням особливостей кожного сімейства [3, с. 183]. Методологія програмно-цільового підходу в даний час досить докладно опрацьована, а сучасна інформаційна техніка дозволяє на принципово іншому рівні збалансувати послідовність досягнення цілей і оптимальне витрачання ресурсів у фіксованому часовому циклі. Для сучасної України вкрай важливо використовувати світовий досвід вирішення національних і регіональних проблем. Зрозуміло, безглуздо навіть думати про пряму перенесення в країну чужого досвіду, однак, щоб бути на рівні майбутніх завдань, його, принаймні, треба знати. У зв'язку з цим "... найбільш важливими і, одночасно найбільш адаптуються до українських умов є зарубіжні технології: правові, організаційні та інші механізми і процедури встановлення податків, оподаткування, збору податків, їх розподілу по бюджетах різних рівнів, контролю та відповідальності. У цих питаннях зарубіжна практика накопичила безліч простих і витончених методів, прийомів і прецедентних рішень, і вони в значній своїй частині могли б бути з успіхом використані в специфічній українській моделі" [4, с.89].

Стосовно до регіональної економіки під цільовою програмою слід розуміти структурно організовану і логічно пов'язану систему заходів, узгоджену з виконавцями і певним чином оформлену. Зазвичай вона приймається відповідним органом виконавчої влади і набуває характеру термінового нормативного акта. Прийнята цільова програма в залежності від складності вирішуваної проблеми містить набір політичних, інституційних, виробничих, інженерних та інших необхідних заходів, пов'язаних логікою покрокової послідовності руху до мети. Її обов'язковими якісними характеристиками є збалансованість по ресурсах, термінах реалізації намічених заходів і виконавцям, а також специфічно організована система координації і контролю. Управління програмою починається з моменту прийняття рішення про її розробку і, як правило, вимагає створення органу управління, відповідального за організацію розробки, координацію і контроль виконання, а в подальшому - моніторинг і авторський контроль її результативності протягом обумовленого періоду.

Програмно-цільовий підхід, природно, звільнений від невластивих йому політичних функцій і використовуваний як апробований інструмент організаційних технологій, підходить до вирішення проблеми з системних позицій. Він органічно поєднує артикульовану проблему і комплекс регулюючих впливів, що веде до її вирішення, одночасно залучаючи в її рішення весь коло взаємодіючих економічних агентів. Складність вирішення регіональних проблем в їх різноплановості, в тісному сплетінні інтересів безлічі не тільки економічних, а й соціальних агентів.

"Проблеми територіального розвитку (загальнодержавні, регіональні, місцеві) і цільові програми, - пишуть А.М Третяк, - як би створені одне для одного. Важко уявити метод, найбільш підходящий для вирішення багатфакторних, багатаспектних та внутрішньо суперечливих проблем територіального розвитку, ніж програмно-цільовий. Важко уявити предмет (проблему для вирішення), який був би більш здатний виявити всі потенційні можливості програмно-цільового методу, ніж конкретні регіональні ситуації" [5, с.165].

Оскільки методологія програмно-цільового методу, як зазначалося, досить докладно і системно розроблена, хотілося б трохи докладніше зупинитися на кількох фундаментальних моментах, заздалегідь які зумовлюють практичну результативність розробки та реалізації програм регіонального соціально-економічного розвитку. Крім того, слід враховувати, що існування "... в Україні прекрасної наукової школи регіонального програмування і при наявності майже у всіх регіонах і в більшості великих міст фахівців, вже знають або цілком здатних освоїти ази програмно-цільового методу, розробити і виконати цільову програму рішення територіальних проблем цілком можливо" [5, с.165].

У виконавчих органах регіонів України, а часто і місцевих утворень склалося два підходи до формування програмно-цільових продуктів. Перший передбачає створення когось плану соціально-економічного (або комплексного) розвитку, в якому робиться спроба в рамках єдиного документа зв'язати напрямки розвитку всіх секторів економіки і соціальної сфери. Досить часто в них є окремі вкраплення програмного підходу і відповідних принципів фінансування, однак, при цьому зберігається розмитість і рихлість конструкції, цілі недостатньо формалізовані, не конкретизовані пріоритети, нечіткі механізми регулювання, а про джерела і принципи фінансування йдеться смутно або, взагалі, нічого. Саме ці масово тиражовані недоліки породжують негативний досвід практики програмно-цільового підходу при вирішенні територіальних проблем. На жаль, в подібних документах часом забувається, що країна перейшла від керівництва до управління економікою, а це принципово змінює орієнтири.

Другий підхід спрямований на вирішення конкретних проблем, пріоритетних для конкретної території. Тут принципово інший предмет регулювання. Це передбачає націленість і концентрацію зусиль, жорстке вибудовування послідовності дій, що робляться, відбір використовуваного інструментарію і механізмів регулювання, оцінку потреби існуючих ресурсів, визначення їх джерел надходження і баланс, а також такі незвичні аспекти, як обов'язкові компроміси в подоланні конфлікту інтересів і обов'язкову оцінку ризику.

Такі проблемно-орієнтовані документи більше відповідають суворій конструкції програмно-цільової технології і, на нашу думку, мають законне право називатися програмно-цільовими продуктами.

Крім того, слід зазначити, що їх розробка і подальше здійснення вимагають відмінно від звичної організації розробки, причому для успіху справи корисними представляються такі форми розподілу ресурсів, як тендери, публічні торги і надання грантів [5, с.15]. Однак і в цьому випадку кращою представляється ексклюзивна система управління і контролю розробки та реалізації, а потім і наступний авторський контроль і моніторинг.

Важливим прецедентом представляється і підкреслена важливість прогностичних оцінок територіального розвитку в процесі відбору програм, фінансування яких має публічну складову. Запропоновано і специфічна форма "револьверного" фінансування регіональних програм, що передбачає часткове використання доходів від реалізації проектів першої черги як джерела накопичення інвестиційних ресурсів для проектів, передбачених в рамках подальшого здійснення програми.

Недоліки практики програмно-цільового регулювання загально визнана: "... розмитість цілей, відсутність державних пріоритетів, формальність процедур відбору програм, недостатня відповідальність за виконання програм і ін. Жодна з національних програм регіонального розвитку не було виконане з позицій ними декларованих цілей, ні за обсягом річних програмних заходів, ні за обсягом фінансування "[6, с.271].

До того ж не можна ігнорувати конфлікт інтересів національної і регіональної влади, який впливає не з технологічних або організаційних особливостей цілевих розробок, а з розподілу їх прав і зобов'язань. Залишаючи в своїх руках перерозподіл великої частини національних ресурсів, держава зберігає право прийняття рішення, проте часто зводить процедуру узгодження міжрегіональних господарських рішень не до пошуку компромісу, а до лобювання на рівні прийняття рішень в "коридорах влади", де в непублічний торзі формально згладжується конфлікт інтересів центру, національних монополій і територій.

Жорстко відстоюючи своє право на прийняття рішень з приводу розподілу національних ресурсів, держава воліє, "... щоб кошти на регіональні програми прямували тільки на ті території, які відібрані для цього по суворій системі спеціально розроблених критеріїв. Держава повинна бути зацікавлена в тому, щоб ці кошти дозволили досягти конкретно поставлені цілі, а отримані результати були б велике значення не тільки для регіону, а й для країни в цілому "[6, с.172].

Програмно-цільові продукти - вторинні інструменти регулювання територіального розвитку, але інструменти мобілізаційні. Вони дозволяють концентрувати ресурси на обмеженій кількості цілей і домагатися успіху в конкретній галузі. Усвідомлення обмеженості ресурсів змушує суспільство вдаватися до використання подібних управлінських технологій тільки в певних випадках. Зазначена ущербність багатьох програм розвитку є наслідком успадкованої від адміністративно-командної економіки звички "вибудовувати" господарюючі суб'єкти в якусь формалізовану і впорядковану спільність. Природно, в нинішніх умовах реалізація подібних принципів навіть не припускає скільки-небудь економічно виправданих результатів.

Однак це - не заперечення використання програмно-цілевих технологій в якості ефективного інструментарію вирішення проблем територіального розвитку. Навпаки, за прагматичного підходу: технологічності відбору цілей, формування пріоритетів, узгодження інтересів і при опорі на фундаментальні принципи мобілізації ресурсів і їх раціонального розподілу (тобто вибудованого відповідно до регламенту), розроблені документи виявляються корисними для практики регіонального управління.

**Висновки.** У закінченому вигляді, на нашу думку, пропонований продукт повинен представляти якийсь симбіоз середньострокового і безперервного бюджетного проектування, набору взаємопов'язаних цілевих програм з різними термінами реалізації, з'єднаних диспетчерським регулюванням і зворотним зв'язком.

В Україні накопичено позитивний досвід використання територіальних програмно-цілевих продуктів, правда, стосовно до місцевих утворень. У зв'язку з цим в першу чергу слід відзначити різницю між регіональною і місцевими утворенням як об'єктами регулювання.

#### Література.

1. Історія економічних учень: методологічні аспекти дослідження витоків інституціоналізму: підручник / [Н.І. Гражевська, Т.В. Гайдай, А.П. Нестеренко]; за ред. В.Д. Базилевича. — К.: Знання, 2004. — 1300 с.
2. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт; пер. с англ. А.Н. Нестеренко. — М.: Начала, 1997. — 190 с.
3. Ходжсон Д. Экономическая теория и институты: манифест современной институциональной экономической теории / Д. Ходжсон; пер. с англ. — М.: Дело, 2003. — 464 с.
4. Veblen T. The Place of Science in Modern Civilization and Other Essays. N.Y.: Huebsch, 1919. P. 239.
5. Третяк А.М. Землеустрій в Україні: теорія, методологія: Монографія. — Херсон: ОЛДІ\$ПЛЮС, 2013.— 488 с.
6. Третяк А.М. Екологія землекористування: теоретико-методологічні основи формування та адміністрування: монографія / А.М. Третяк. — Херсон: Грінь Д.С., 2012. — 440 с.

#### References.

1. Grazhevskaya, N.I. Gaidai, T.V. Nesterenko, A.P. (2004), Istorii ekonomichnykh uchen': metodologichni aspekty doslidzhennia vytkov instytutsionalizmu [History of economic thought: methodological aspects of the study of the origins of institutionalism], Znannia, Kyiv, Ukraine.
2. North, D. (1997), Instituty, institucional'nye izmeneniya i funkcionirovanie jekonomiki [Institutions, institutional change and the functioning of the economy], Nachala, Moscow, Russia.
3. Hodgson, D. (2003), Jekonomicheskaja teorija i instituty: Manifest sovremennoj institucional'noj jekonomicheskoy teorii [Economic theory and institutions: Manifesto of modern institutional economic theory], Delo,

Moscow, Russia.

4. Veblen, T. (1919), *The Place of Science in Modern Civilization and Other Essays*, Huebsch, N.Y., USA.

5. Tretiak, A. (2013). *Zemleustrij v Ukraini: teoriia, metodolohiia* [Land management in Ukraine: theory, methodology], OLDI\$PLUS, Kherson, Ukraine.

6. Tretiak, A.M. (2012), *Ekolohiia zemlekorystuvannia: teoretyko\$metodolohichni osnovy formuvannia ta administruvannia* [Ecology of land use: theoretical and methodological bases of formation and administration], Hrin D.S., Kherson, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 20.09.2019 р.*