

УДК 338.242

Мощицька Т. О.
Мощицький О. С.

Національний аерокосмічний університет імені М.Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»

РОЛЬ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПІДХОДУ В ВИРІШЕННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРОБЛЕМ

Розкрито сутність, принципи та переваги програмно-цільового підходу як механізму вирішення соціально-економічних проблем, проаналізовано світовий досвід щодо випадків використання програмно-цільового підходу. Наведено точки зору вітчизняних і закордонних вчених на сутність програмно-цільового підходу. Визначено, що застосування програмно-цільових методів дозволяє забезпечити зв'язок бюджетної й економічної політики, дає змогу розподіляти кошти за цільовими програмами та стратегічними пріоритетами, вирішувати соціально-економічні проблеми країни та її регіонів, полегшує формування бюджету.

Ключові слова: програмно-цільовий підхід, соціально-економічні проблеми, програма, державна цільова програма, програмно-цільове планування.

Постановка проблеми. В останні роки програмно-цільовий підхід стає все більше дієвим і ефективним механізмом вирішення гострих соціально-економічних проблем у країні, спрямованим на досягнення цілей, що вимагають концентрації ресурсів і контролю їх використання. Світовий досвід застосування програмно-цільового планування в управлінні економікою вже довів свою ефективність. Він застосовується в країнах Європейського Союзу, США, Японії та ін.

Для України програмно-цільові методи управління надзвичайно актуальні, вони вимагають гнучких і зважених підходів з огляду на зростаючу складність їхнього регулювання в умовах децентралізації управління у всіх сферах громадського життя. Більше того, в умовах обмеженості фінансово-матеріальних можливостей держави та суб'єктів підприємництва, структурних диспропорцій у виробництві лише акумулювання ресурсів на вирішення ключових суспільно значимих проблем, стимулювання інвестицій у пріоритетних сферах здатні забезпечити дієвість і практичну реалізацію національних стратегій розвитку країни [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми та аналіз програмно-цільового підходу як дієвого інструменту стимулювання розвитку економіки країни висвітлено у роботах таких вчених, як Б.А. Райзберг, Б.А. Чумаченко, Б.З. Мільнер, В.В. Кондрат'єв, Р.А. Кочкаров та ін. Як свідчать роботи вітчизняних і закордонних учених [2; 3; 8], програмно-цільовий підхід передбачає постановку цілей не тільки у вигляді головного орієнтира і єдиної мети. Цьому підходу властивий розгляд сукупності цілей і завдань, що утворюють багаторівневу ієрархічно побудовану систему з урахуванням необхідних ресурсів і строків виконання.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Застосування програмно-цільових методів щодо вирішення складних державних і регіональних проблем як ефективного заходу в умовах ринкових відносин в Україні.

Мета статті полягає у вивченні закордонного та вітчизняного досвіду щодо визначення та реалізації програмно-цільового підходу як механізму вирішення соціально-економічних проблем.

Виклад основного матеріалу дослідження. В країнах Західної Європи розробляються програми в галузях із тривалим інвестиційним циклом і низькою рентабельністю (за рахунок держзамовлень підтримуються традиційні галузі, наприклад, вугільна промисловість, чорна мета-

лургія, суднобудування), а також для стимулювання розвитку слабо розвинених територій (регіональні програми, відомства або адміністративні органи, які їх реалізують, створені майже у всіх західноєвропейських країнах). Показовим для країн Європи став розвиток програмних засобів південного регіону Італії, де частка державного фінансування промисловості становить більше 50%. В Японії державні цільові програми сьогодні виступають насамперед як кошти стимулювання нових наукомістких галузей, таких як електроніка, робототехніка та інформаційні системи [1].

Уперше елементи планування економіки були розпочаті в США ще в 1933 р. Це були програми, спрямовані на розвиток сільського господарства. Перші кроки по безпосередньому впровадженню концепції програмно-цільового планування були зроблені комісією Гувера в 1949 р. у США [1]. У Японії, протягом післявоєнного періоду склалися загальнонаціональні плани економічного розвитку, які формально були не законами, а державними програмами, що мобілізують ланки економічної структури на їхнє виконання в інтересах націй. До висновку про ефективність такого підходу японці прийшли ще в 50-х роках ХХ в. До країн, які пройшли довгий шлях розвитку державного управління з використанням програмно-цільового підходу, відносяться також Швеція, Австрія, Нова Зеландія, Італія, Великобританія, Німеччина, Норвегія та ін. [2].

В умовах ринкових відносин, сформованих у країнах колишнього СНД, основним напрямком реформи бюджетного процесу є саме перехід до переважно програмно-цільових методів із застосуванням світового досвіду їхнього впровадження, проведення й контролю. Сьогодні в Україні, відповідно до діючого законодавства, розвиток секторів її економіки державою може фінансуватися практично тільки з держбюджету шляхом реалізації цільових програм.

Програмно-цільове планування побудоване по логічному ланцюжку: «мета – шляхи – способи – кошти». У рамках даного підходу визначаються цілі, шляхи їх реалізації, і лише потім визначаються способи та необхідні кошти на проведення необхідних заходів. Таким чином, програмно-цільовий підхід спрямований на складання конкретної програми досягнення бажаних результатів і застосовується для вирішення пріоритетних завдань економічного, соціального, науково-технічного розвитку та ін. При цьому в його основі лежить розроблений комплекс взаємопов'язаних заходів із установленими стро-

ками їхнього виконання з урахуванням необхідного забезпечення ресурсами. У таблиці 1 наведено точки зору вітчизняних і закордонних учених на сутність програмно-цільового підходу.

Світовий досвід свідчить, що уряди розвинених країн звертаються до програмно-цільового планування й бюджетування економіки в наступних випадках:

- коли приватний капітал не зацікавлений з економічної точки зору в рішенні проблеми;
- коли завдання, що стоять перед державою, «непід'ємні» для приватного капіталу;
- якщо уряд або місцеві органи влади вважають за необхідне подібне втручання в часи криз або спадів виробництва;
- для досягнення загальнонаціональних або регіональних інтересів;
- для регулювання негативних особливостей сформованих ринкових відносин (у т. ч. при виникненні дефіциту яких-небудь продуктів, зриви виконання держзамовлень та ін.).

Необхідно відзначити, що досвід економічно розвинених країн свідчить про те, що застосування програмно-цільових методів дозволяє полегшити формування бюджету, забезпечити зв'язок бюджетної й економічної політики в середньостроковій перспективі.

Основними принципами програмно-цільового підходу, які й розкривають його сутність, є наступні: цілеспрямованість, системність цільового розподілу, комплексність, економічна безпека й забезпеченість, погодженість, своєчасність.

Для програмно-цільового методу характерне забезпечення реалізації двох найважливіших типів інтеграції:

- просторового, об'єднуючого зусилля суб'єктів у просторі для реалізації поставленої мети;
- тимчасового, що забезпечує послідовність у часі запланованих етапів (заходів) у процесі досягнення мети.

Таким чином, основним у програмно-цільовому підході є єдиність чіткої структурованої змістовної частини програми з формуванням організаційного й фінансового механізмів її реалізації, а так само контролем.

У зв'язку із цим слід зазначити наступні загальні процедури формування системи функціональних і адресних дій щодо рішення програмної проблеми [3]:

- визначення повного ряду функцій відповідно до системи цілей і завдань;
- установлення функціональних заходів;
- аналіз варіантів альтернативних заходів щодо виявлення найбільш прогресивних і ефективних (за видатками ресурсів і часу);
- узгодження заходів у часі й просторі, побудова системи цілереалізуючих заходів;
- визначення виконавців заходів програми;
- розробка адресних доручень виконавцям або механізму самоврядування.

Світовий досвід впровадження й використання програмно-цільового підходу дозволяє виділити наступні його переваги [2; 7; 9]:

- фінансові кошти розподіляються не по видах витрат, а по програмах або стратегічних цілях;
- програми формулюються на основі загальних цілей і стратегічних пріоритетів;
- програмно-цільовий бюджет враховує віддалені наслідки прийнятих рішень і вибирає оптимальні з них;
- міністерські чиновники фактично перетворюються в менеджерів, що мають більшу волю у виборі коштів для досягнення поставлених перед ними завдань;
- проект бюджету представляється в законодавчі органи в такій формі, яка дозволяє чітко простежити зв'язок між політикою державних видатків і політичними цілями уряду.

Ключовою категорією програмно-цільового підходу, що визначає саму його суть, є «програма». Поняття «програма» є родинним поняттям стосовно «плану» і «прогнозу», а його семантика відповідає розробленій системі дій для досягнення конкретного результату. Таким чином, можна говорити про тісний взаємозв'язок даних понять, серед яких «програма» носить найбільш активний, результуючий характер.

А.І. Жуковський, В.С. Васильєв, Д.С. Штрейс [4] відзначають, що програма – це комплекс заходів щодо реалізації стратегії. У свою чергу, сис-

Таблиця 1

Точки зору вітчизняних і закордонних вчених на сутність програмно-цільового підходу

Автори	Трактування сутності поняття
Р.А. Кочкаров [2]	Програмно-цільовий метод поширений як у централізовано керованих, так і ринковій економіці, хоча умови їхнього використання різняться. Цей метод акумулює всю гаму методів формування управлінських рішень, надаючи їм виражену проблемно-цільову орієнтацію
Б.А. Райзберг [3]	Програмно-цільовий метод – спосіб вирішення складних проблем шляхом впровадження системи програмних заходів, орієнтованих на цілі, досягнення яких вирішить існуючі проблеми
А.І. Жуковський, В.С. Васильєв, Д.С. Штрейс [4]	Автори відзначають, що програмно-цільовий метод зарекомендував себе в розвинених країнах як один із самих точних і надійних. Цей метод в економіці погоджує цілі з ресурсами за допомогою програм, які являють собою комплекс заходів щодо реалізації однієї або декількох цілей і підцілей розвитку господарства, упорядкованих у вигляді «дерева цілей»
Колектив авторів [5]	Програмно-цільове управління охоплює дві цілком самостійних стадії ухвалення управлінського рішення – формування цілей розвитку об'єкта й визначення способів досягнення цих цілей
А.Л. Александрова, І.В. Беляков та ін. [6]	У широкому змісті програмно-цільовий підхід являє собою розвиток і поглиблення комплексного підходу вирішення проблем
І. Макарова, В. Соколов, А. Абрамов [7]	Програмно-цільові методи, на думку авторів, дають можливість вирішувати завдання синтезу механізмів досягнення нових цілей у рамках готових систем, утворювати нові системи, а також удосконалювати управління ними. Також підкреслюють, що для програмно-цільового підходу традиційний спосіб послідовного розв'язування всіх етапів його здійснення
Група авторів під керівництвом Б.А. Чумаченко [8]	Програмно-цільове планування й управління народним господарством припускає комплексну інтеграцію всіх ланок і елементів економіки для досягнення великомасштабних чітко обрисованих цілей соціально-економічного розвитку, які забезпечують найбільш повне задоволення суспільних потреб. Його функція складається в досягненні взаємоузгодження, збалансованості й орієнтації планів розвитку галузей народного господарства на вирішення найважливіших завдань суспільного розвитку

тема стратегій і цілей, що досягаються з їхньою допомогою, є ні чим іншим, як планом.

О.В. Руднева відзначає, що одне з перших визначень програми – взаємопов’язані по ресурсах, виконавцях, строках здійснення заходи, спрямовані на досягнення однієї або декількох цілей плану [10].

На думку Р.А. Кочкарова, програма в порівнянні із традиційно складеним планом має ряд особливостей:

- програма орієнтована на досягнення єдиної генеральної мети, у той час як план зазвичай носить у загальному випадку багатоцільовий характер;

- програма містить по можливості вичерпний перелік ресурсів, необхідних для досягнення мети;

- програма містить більш повну систему взаємозалежних заходів реалізації мети;

- для пріоритетів характерні строги тимчасові рамки для кожного етапу робіт і строго визначена послідовність заходів [2].

Як відзначається в роботі [11], програмування – це процес орієнтації економіки з боку держави

шляхом регулярного й комплексного впливу на її структуру згідно варіанта соціально-економічного розвитку в рамках ринкового механізму. Метою ж державного програмування є досягнення прийнятого для держави варіанта розвитку економіки.

Крім того, аналіз літературних джерел по даній проблемі свідчить про відсутність у вчених і практиків єдиної термінології у визначенні основних категорій програмно-цільового підходу. Так, використовуються такі поняття, як «програма», «цільова програма», «регіональна програма», «комплексна регіональна програма», фактично не розрізняючи особливості їхньої суті (табл. 2).

Висновки. Таким чином, проаналізувавши основні точки зору вчених на визначення основних категорій програмно-цільового підходу, можна зробити висновок, що основними особливостями цільових програм є те, що вони повинні мати чітко виражений цільовий і адресний характер, орієнтацію на рішення поставленої проблеми, забезпечення ресурсами й характеризуватися одержанням запланованих результатів у повному обсязі.

Таблиця 2

Трактування основними законодавчими актами та вітчизняними й закордонними вченими основних категорій програмно-цільового підходу

Автори	Трактування сутності поняття
Закон України «Про державні цільові програми»	Державна цільова програма – це комплекс взаємозалежних завдань і заходів, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюваних за рахунок використання коштів державного бюджету України й погоджені по строках виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням
Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко [3]	Визначають цільову програму як сукупність намічених до планомірного проведення, погоджених за змістом, скоординованих у просторі й часі, забезпечених ресурсами заходів, спрямованих на досягнення встановленої мети
Економічна енциклопедія під ред. С.В. Мочерного [12]	Цільова програма визначається як об’єднаний єдиною метою, намічений для планомірного здійснення комплекс взаємозалежних завдань і адресних соціальних, економічних, наукових, науково-технічних і організаційних заходів
Колектив авторів [9]	Комплексно-цільова народногосподарська програма визначається як директивний, адресний плановий документ, у якому визначено ресурси, виконавці та строки здійснення комплексу економічних, техніко-економічних, науково-дослідних, техніко-виробничих, організаційно-технічних заходів, у яких, як правило, беруть участь ряд галузей, господарських органів і регіонів та які дозволяють спільними зусиллями вирішити народногосподарську проблему
Колектив авторів під керівництвом В.Ф. Беседіна [13]	Державна цільова програма трактується як затверджений нормативно-правовим актом України цілісний документ, що визначає стратегію вирішення соціально-економічних, екологічних, науково-технічних, оборонних, національно-культурних та інших проблем суспільного значення й включає комплекс взаємозалежних заходів і завдань (цільових проектів), які спрямовані на досягнення конкретних кінцевих цілей
Колектив авторів [5]	Під цільовою комплексною програмою розуміють ув’язаний по ресурсам, виконавцям і строкам здійснення комплекс соціально-економічних, виробничих, науково-технічних, організаційно-господарських та інших завдань і заходів, спрямованих на вирішення важливої народногосподарської проблеми найбільш ефективним образом і у встановлений термін
І.М. Макарова, В.Б. Соколов, А.Л. Абрамов [7]	Пропонують використовувати термін «цільова комплексна програма», маючи на увазі що «цільова» підкреслює її орієнтацію на кінцевий результат, а «комплексна» – облік всіх факторів, необхідних для досягнення мети
Р.А. Кочкаров [2]	Використовує термін «цільова програма» як основний інструмент програмно-цільового підходу й пропонує класифікацію різних видів цільових програм
А.І. Жуковський, В.С. Васильєв, Д.С. Штрейс [4]	Цільова програма визначається як адресний документ, що містить систему погоджених строків, ресурсів і виконавців соціально-економічних, виробничих, фінансових, науково-дослідних, організаційно-господарських і інших заходів, що забезпечують досягнення поставленої мети найбільш ефективними шляхами й у встановлений термін

Список літератури:

1. Малярчук І.А. Проблеми формування та реалізації державних цільових програм / І.А. Малярчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niisp.gov.ua/vedanna/panorama>.
2. Кочкаров Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка / Р.А. Кочкаров. – М. : Экономика, 2007. – 223 с.
3. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление : учебник / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
4. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе Канадского опыта) / [А.И. Жуковський, В.С. Васильєв, Д.С. Штрейс]; под общ. ред. С.Ю. Фабричного. – Оттава – Москва – Великий Новгород, 2006. – 175 с.
5. Государственное экономическое программирование как элемент государственного регулирования экономики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://economics-online.ru/archives/74>.
6. Мониторинг социальных программ: практические примеры / [А.Л. Александрова, И.В. Беляков и др.]. – М. : Институт экономики города, 2005.
7. Целевые комплексные программы / [И.М. Макаров, В.Б. Соколов, А.Л. Абрамов]. – М. : Знание, 1980. – 136 с.

8. Совершенствование методологии и практики программно-целевого планирования развития социалистической экономики / Под ред. Б.А. Чумаченко – М. : МНИИПУ, 1986. – 131 с.
9. Каплан Р.С., Нортон Д.П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Р.С. Каплан, Д.П. Нортон ; пер. с англ. ; 2-е изд. – М. : Олимп-Бизнес, 2005.
10. Руднева Е.В. Целевые комплексные программы: организационно-экономический механизм / Е.В. Руднева. – М. : Наука, 1989. – 214 с.
11. Планування соціально-економічного розвитку країни [Електронний ресурс]. – Режим доступу : sort-ref.narod.ru/pageid-2807-1.html.
12. Економічна енциклопедія : в 3-х т. Т. 3 / Відп. ред. С. В. Мочерний. – К. : Академія ; Тернопіль : Академія народного господарства, 2002. – 964 с.
13. Прогнозування і розробка програм : [метод. посіб.] / За ред. В.Ф. Бесєдіна. – К. : Науковий світ, 2000. – 468 с.

Мощицька Т. А.

Мощицкий А. С.

Национальный аэрокосмический университет имени Н.Е. Жуковского
«Харьковский авиационный институт»

РОЛЬ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА В РЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

Резюме

В статье раскрыта сущность, принципы и преимущества программно-целевого подхода как механизма решения социально-экономических проблем, проанализирован мировой опыт в случае использования программно-целевого подхода. Приведены точки зрения отечественных и зарубежных ученых на сущность программно-целевого подхода. Определено, что применение программно-целевых методов позволяет обеспечить связь бюджетной и экономической политики, распределять средства по целевым программам и стратегическими приоритетами, решать социально-экономические проблемы страны и ее регионов, облегчает формирование бюджета.

Ключевые слова: программно-целевой подход, социально-экономические проблемы, программа, государственная целевая программа, программно-целевое планирование.

Moschytska T. O.

Maschytskyu O. S.

National Aerospace University named after N. E. Zhukovskiy
«Kharkiv Aviation Institute»

ROLE OF TARGET-ORIENTED APPROACH IN SOLVING OF SOCIAL AND ECONOMIC PROBLEMS

Summary

The article reveals the essence of the principles and advantages of the program approach as a mechanism for solving social and economic problems, to analyze international experience in cases of use of program-target approach. It presents the point of view of domestic and foreign scholars on the nature of the software-oriented approach. It has been determined that the use of program-target method allows to connect the fiscal and economic policies, allows to allocate funds to targeted programs and strategic priorities, to solve social and economic problems of the country and its regions, it facilitates the formation of the budget.

Keywords: target-oriented approach, socio-economic problems, program, state target program, program-target planning.

УДК 331.522

Смутчак З. В.

Ситник О. Ю.

Легінькова Н. І.

Кіровоградська льотна академія
Національного авіаційного університету

ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ПЕРСОНАЛУ В КОНТЕКСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ СТАНДАРТУ INVESTORS IN PEOPLE

Розглянуто проблеми професійного і соціального розвитку найманих працівників. Проаналізовано передумови для застосування інноваційного підходу в розвитку персоналу. Увага акцентована на особливості застосування і можливі результати поширеного у світовій практиці стандарту управління персоналом «Інвестори в людей» з метою підвищення професійного і соціального розвитку найманих працівників.

Ключові слова: інноваційний розвиток, соціальний розвиток, розвиток персоналу, потенціал робітників, стандарт управління.