

УДК 332.8

Пакуліна Г.С.
студентка

Українського державного університету залізничного транспорту

**ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ****PROGRAM-TARGET PLANNING AS AN EFFECTIVE INSTRUMENT
OF STATE MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF SOCIAL INFRASTRUCTURE****АНОТАЦІЯ**

У статті обґрунтовано класифікацію цільових програм державного управління розвитком соціальної інфраструктури за критеріальними ознаками. Змістовний аналіз вітчизняної практики розробки і реалізації цільових програм розвитку соціальної інфраструктури виявив, що існує методично обґрунтований алгоритм процесу реалізації цільових програм по великих організаційних змістовних його елементах. Автором представлена блок-схема процесу реалізації цільової програми державного управління розвитком соціальної інфраструктури. Визначено базисні принципи оцінки ефективності реалізації цільових програм розвитку соціальної інфраструктури. Доведено необхідність переходу від системи планування ресурсів до системи планування результатів та запропоновано інструменти бізнес-планування.

Ключові слова: програмно-цільове планування, державне управління, соціальна інфраструктура, цільова програма, ефективність.

АННОТАЦИЯ

В статье обоснована классификация целевых программ государственного управления развитием социальной инфраструктуры по критериальным признакам. Содержательный анализ отечественной практики разработки и реализации целевых программ развития социальной инфраструктуры обнаружил, что существует методически обоснованный алгоритм процесса реализации целевых программ по его большим содержательным элементам. Автором представлена блок-схема процесса реализации программы государственного управления развитием социальной инфраструктуры. Определены базисные принципы оценки эффективности реализации целевых программ развития социальной инфраструктуры. Доказана необходимость перехода от системы планирования ресурсов к системе планирования результатов и предложены инструменты бизнес-планирования.

Ключевые слова: програмно-целевое планирование, государственное управление, социальная инфраструктура, целевая программа, эффективность.

ANNOTATION

In the article the classification of target programs of the public administration development of social infrastructure in criteria. Meaningful analysis of domestic practice of development and realization of target programs of development of social infrastructure revealed that there is methodically substantiated the algorithm of the process of implementation of target programs of its meaningful elements. The author presents the block diagram of the process of implementation of public administration development of social infrastructure. Identified the basic principles of estimation of efficiency of realization of target programs of development of social infrastructure. The necessity of the transition from a resource planning system to planning system results and the tools of business planning.

Keywords: program-target planning, public administration, social infrastructure, target program, efficiency.

Постановка проблеми. Програмно-цільове планування є ефективним інструментом державного управління розвитком соціальної інфраструктури. Розвиток соціальної інфра-

структури та національної економіки є взаємообумовленими та визначають процеси розвитку країни й формування її статусу в глобальному конкурентному середовищі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми управління розвитком соціальної інфраструктури знайшли відображення в наукових працях багатьох провідних українських учених. Вагомий внесок у вивчення її окремих аспектів зробили В.М. Вакуленко [1], В.І. Куценко [2; 3], Е.М. Лібанова [4], О.В. Мартякова [5], А.Ф. Мельник [6], Т.Л. Миронова [7], В.М. Новиков [8], М.К. Орлатий [1], А.П. Осітнянко [9], С.Л. Пакулін [10], А.А. Пакуліна [11], О.О. Топчій [12], В.П. Третяк [13] та ін. Однак аналіз наявних досліджень свідчить, що в більшості з них немає комплексного бачення концептуальної моделі програмно-цільового планування як ефективного інструменту державного управління розвитком соціальної інфраструктури. Без цього неможливе обґрунтування адекватної до умов нашої держави стратегії сталого розвитку соціальної сфери [11, с. 112].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз опублікованих наукових робіт свідчить про те, що, незважаючи на значну кількість досліджень, проблема розробки і реалізації концепції програмно-цільового планування як ефективного інструменту державного управління розвитком соціальної інфраструктури досі в прямій постановці ніким не ставилася і не вирішувалася. Цим визначаються мета і завдання нашого дослідження, його актуальність.

Мета статті полягає у науковому обґрунтуванні необхідності розвитку програмно-цільового планування як ефективного інструменту державного управління модернізацією соціальної інфраструктури в умовах євроінтеграції і глобалізації.

Завдання дослідження – обґрунтування класифікації цільових програм державного управління розвитком соціальної інфраструктури за критеріальними ознаками, блок-схеми процесу реалізації цільової програми державного управління розвитком соціальної інфраструктури, визначення базисних принципів оцінки ефективності реалізації цільових програм її розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Програмно-цільовий метод планування розглядається нами як пріоритетний інструмент роз-

витку соціальної інфраструктури. Відповідно, програмно-цільове планування є інструментом ефективного рішення соціально-економічних завдань, спрямованим на досягнення поставлених цілей і пріоритетів за допомогою розробки і реалізації взаємоумовленої і логічно пов'язаної сукупності заходів, які обмежені рамками часового і ресурсного чинника.

Проведений у ході дослідження аналіз міжнародних рейтингів, в яких порівнюються економічні і соціальні показники різних країн, показав великий потенціал України в частині розвитку соціальної сфери, про що свідчить, наприклад, міжнародна «Доповідь про людський розвиток» (Human Development Reports), що складається щорічно експертами Програми розвитку ООН.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України показники якості й рівня життя українців викликають неспокій владних структур і громадськості: Україна посіла 81-е місце зі 188 країн у рейтингу Індексу розвитку людського потенціалу (ІЛР – індекс людського розвитку) ООН за 2014 р. У 2015 р. Україна посіла 81-е місце в рейтингу країн за Індексом людського розвитку, піднявшись на дві позиції – з 83-го місця у 2013 р. [14]. ІГН України у 2014 р. становить 0,286, що ставить країну на 57-е місце серед 155 країн. В Україні жінки мають 11,8% місць у парламенті, 91,7% дорослих жінок мають як мінімум середню освіту (95,9% чоловіків). На 100 тис. народжених живими 23 жінки помирають від причин, пов'язаних із вагітністю; рівень народжуваності серед жінок віком 15–19 років становить 25,7 народжених на 1 000 жінок. Частка участі жінок на ринку праці становить 53,2%, тоді як аналогічний показник у чоловіків – 66,9%. Для порівняння: Казахстан та Російська Федерація за цим індексом посідають, відповідно, 52-ге та 54-е місця [15].

Вибір методів дослідження соціальної інфраструктури з урахуванням принципів можливості описової та нормативної оцінки явищ, тобто отримання адекватної характеристики реального стану і необхідного рівня розвитку, а також якомога більшої повноти відображення різних аспектів функціонування зумовлює широке використання у фахових розробках дослідження сукупності таких методів і їх прийомів: системного підходу, абстрактно-логічного, монографічного, порівняльного регіонального аналізу, економіко-математичних, у тому числі методів статистичних групувань тощо.

Науково обґрунтована методика оцінки рівня розвитку соціальної інфраструктури повинна враховувати її складність як підсистеми суспільного відтворення, що становить сукупність об'єктів і видів економічної діяльності з однаковим функціональним призначенням, яким властива багатомірність характеристик. Відтак, система їх параметрів повинна відповідати таким вимогам:

- включати натуральні й вартісні показники, що визначають потенціал соціальної інфраструктури у виконанні притаманних їй функцій, кількісні та якісні результати роботи підприємств і закладів, окремих галузей і видів економічної діяльності;

- відображати ієрархічну структуру соціальної сфери, якомога повніше висвітлювати рівень розвитку соціальної інфраструктури в територіальних системах розселення;

- забезпечувати можливість зіставлення аналогічних показників, формування інтегрованих індексів розвитку окремих компонентів ресурсного потенціалу і ланок соціальної інфраструктури, а також задоволення комплексу відповідних потреб населення в регіональному розрізі, ранжирування і групування адміністративно-територіальних утворень за переліченими параметрами.

Складниками дослідження динаміки й сучасного рівня розвитку соціальної інфраструктури, що характеризують її економічний потенціал і результати діяльності, слугують показники забезпеченості населення соціальною інфраструктурою й кадрами, інтенсивності їх використання, обсягів надання послуг соціального призначення тощо. Інтегрований рівень розвитку соціальної інфраструктури, кадрового потенціалу об'єктів соціального призначення та обсягів забезпечення населення відповідними послугами, як і всієї соціальної сфери в розрізі адміністративно-територіальних утворень країни, можна визначити на засадах процедури агрегації відносних величин їх значущих показників, нормованих за певними еталонами. Отримані інтегровані показники (індекси) уможливають проведення ранжирування та групування регіонів за рівнями їх забезпеченості окремими характеристиками соціальної інфраструктури та сукупним рівнем її розвитку впродовж певного періоду часу (рік тощо).

Використовуються такі способи оцінки окремих характеристик рівня розвитку соціальної інфраструктури:

- зіставлення з показниками відповідних параметрів минулих років, що відображає динаміку (процеси нарощування або скорочення) потужностей та інших компонентів ресурсного забезпечення, обсягів виробництва і реалізації товарів і послуг тощо;

- порівняння із середнім показником відповідних параметрів, що ґрунтується на принципах забезпечення рівних можливостей культурно-побутового обслуговування населення, поступового вирівнювання регіональних обсягів споживання, формування пропорційного розселенню розміщення й ресурсного забезпечення об'єктів. Водночас цей підхід є до певної міри узагальненим, оскільки не враховує економічного стану і спеціалізації регіонів, наявності в них великих багатопрофільних міст та потужних індустріальних центрів із населенням вищого професійного і культурного рівнів, де обслуговується значна кількість приїжджих,

які визначають купівельну спроможність споживачів та ресурсне забезпечення соціальної сфери, формуючи потребу у створенні більш потужної інфраструктури;

– зіставлення з потребами населення, коло яких помітно змінюється залежно від статі, віку, сімейного стану, соціальної приналежності, рівня освіти, місця проживання особи тощо. Їх виявленню сприяють соціологічні опитування, тоді як урахування на всіх етапах індустріального та постіндустріального розвитку суспільства залишається абстрактним орієнтиром віддаленої перспективи;

– порівняння з нормативним рівнем відповідних параметрів, яке набуло значного поширення в практиці прогнозування, виявлення пріоритетних напрямів та методичного забезпечення програм соціально-економічного розвитку. Під нормативами розуміють абсолютні та відносні величини, що застосовуються для регулювання економічних відносин у суспільстві і відображають загальні вимоги до затрат і результатів виробництва, їх обміну, розподілу і споживання. Отже, нормативний метод полягає у використанні певних зразків / еталонів (нормативів), порівняння яких із реальними величинами кількісно та якісно оцінюють рівень розвитку останніх, визначають місце певного показника в системі аналогічних показників.

Соціальні нормативи визначають науково обґрунтовану характеристику оптимального стану соціального процесу, отриману на основі врахування об'єктивних закономірностей суспільного розвитку та можливостей держави, що оцінює рівень і міру задоволення матеріальних і духовних потреб, процесу всебічного розвитку особистості. Іншими словами, соціальні нормативи є характеристикою того рівня матеріальних благ і послуг, якими суспільство за певного стану продуктивних сил має забезпечити кожного громадянина. Оцінюючи діяльність соціальної інфраструктури, використовуються також економічні нормативи, що встановлюють обсяги витрат на будівництво та експлуатацію об'єктів, а також обсяги використання ресурсів у процесі надання послуг.

Соціальні нормативи, що окреслюють гарантований мінімальний рівень споживання, поділяються на такі групи: рівень мінімальної заробітної плати; пенсійного забезпечення та забезпечення інших категорій непрацюючих; освіти та підготовки кадрів для суспільного виробництва; житлової забезпеченості; охорони здоров'я; споживання культурних послуг. Рівень мінімальної заробітної плати є вихідною базою для визначення інших видів соціальних нормативів, звідси – вся сукупність соціальних нормативів відповідає потребам, сформованим на основі сучасного рівня економічного розвитку. У цьому полягає різниця між ними і нормами споживання, що відображають обсяг та структуру матеріальних благ і послуг, які забезпечують людині найсприятливіші умови

для задоволення фізичних і духовних потреб та всебічного розвитку, а відтак, не залежать безпосередньо від можливостей процесу суспільного відтворення. Сталий економічний прогрес країни створює умови для поступового досягнення чинних соціальних нормативів, завдяки чому з часом вони можуть переглядатися (переважно в бік збільшення, що не є обов'язковим, оскільки прискорення темпів НТП, просування на етапі постіндустріального розвитку суспільства, зміни різних характеристик демографічної структури сприяють задоволенню попиту на окремі види товарів і послуг і, як наслідок, зменшенню відповідних суспільних потреб).

Зважаючи на тривалість періоду часу, якого зазвичай потребують економіка і суспільство для досягнення соціальних нормативів (зокрема тих, що визначають забезпеченість послугами соціального призначення та соціальною інфраструктурою), у процесі задоволення потреб населення за оптимальні їх величини приймаються кращі показники регіонів, населених пунктів,

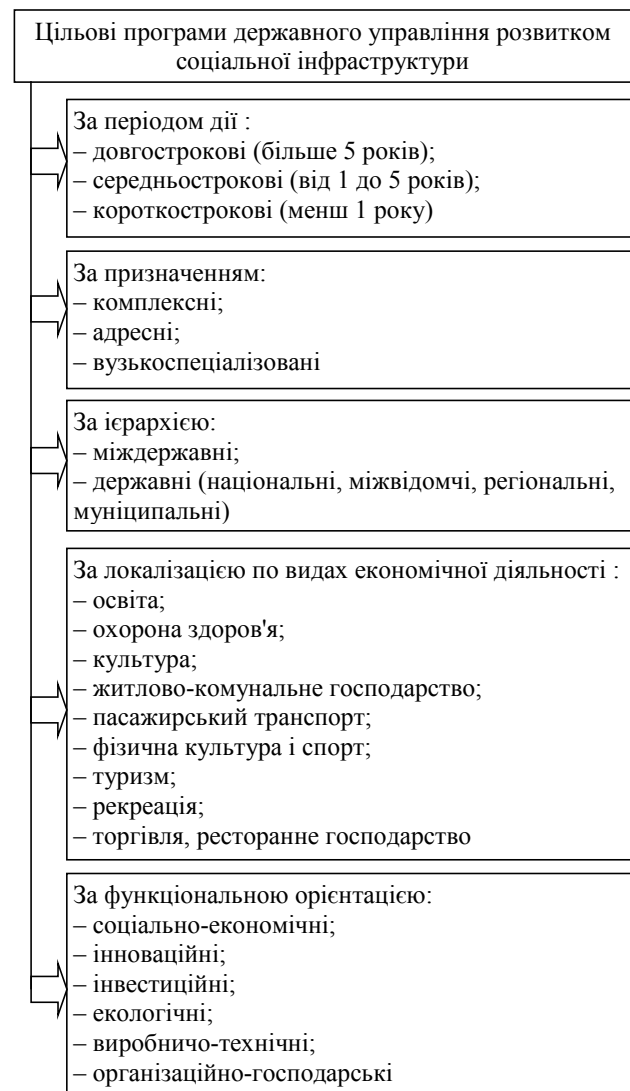


Рис. 1. Класифікація цільових програм державного управління розвитком соціальної інфраструктури за критеріальними ознаками (розроблено автором)

підприємств і закладів (так звані соціальні орієнтири). Отже, під соціальним орієнтиром розуміють найбільш раціональну на сучасному етапі функціонування економіки величину розвитку суспільних процесів або явищ, яка визначається виходячи з досягнутих передових показників.

Поряд із соціальними нормативами та орієнтирами порівняно новим напрямом досліджень світової економічної науки є обґрунтування теоретико-методологічних засад і методик формування та впровадження систем соціальних індикаторів, під якими розуміють певні граничні показники розвитку соціальної інфраструктури в її широкому та вузькому розумінні, згруповані за цільовими зонами використання. Оскільки падіння величин цих індикаторів нижче від установлених граничних рівнів неминуче створює

більш-менш суттєві загрози безпеці країни та призводить до дестабілізації певних сфер життєдіяльності (включно до критичного загострення напруженості в суспільстві), фахівці відводять їм роль головних критеріїв та обмежувачів, що мають застосовуватися для визначення темпів, послідовності й спрямованості дій щодо підвищення ефективності функціонування економіки, реформування засад господарювання, розробки та реалізації будь-яких загальнонаціональних і регіональних комплексних та галузевих програм.

На рис. 1 представлено класифікацію цільових програм за їх критеріальними ознаками.

Змістовний аналіз вітчизняної практики розробки і реалізації цільових програм розвитку соціальної інфраструктури дає змогу стверджу-

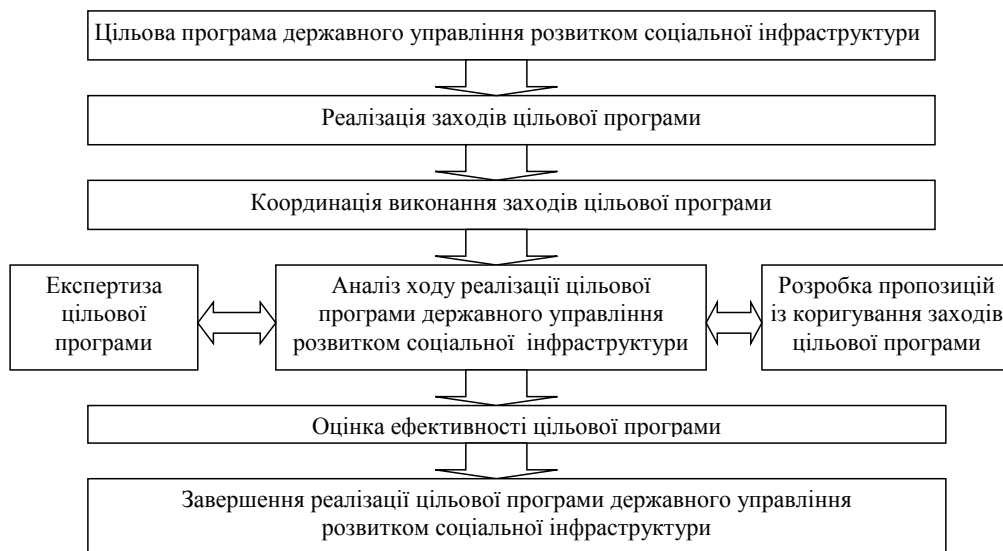


Рис. 2. Блок-схема процесу реалізації цільової програми державного управління розвитком соціальної інфраструктури (розроблено автором)

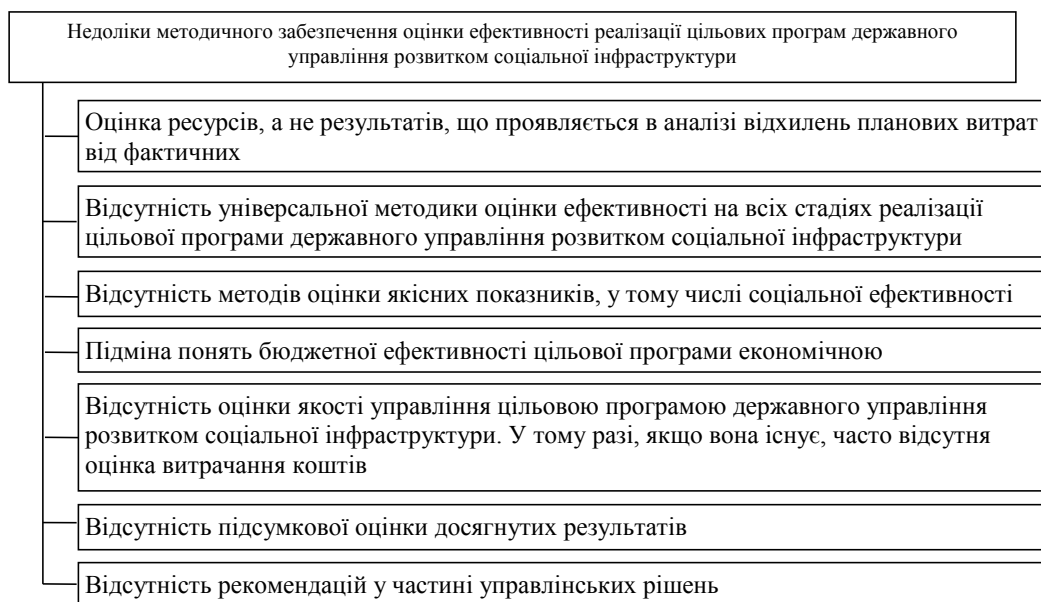


Рис. 3. Основні недоліки методичного забезпечення оцінки ефективності реалізації цільових програм державного управління розвитком соціальної інфраструктури (розроблено автором)

вати, що існує методично обґрунтований алгоритм процесу реалізації цільових програм по великих організаційних змістовних його елементах, затверджений на національному рівні. Аналіз нормативно-правових документів дав змогу визначити цей процес, що складається з таких логічно пов'язаних етапів (рис. 2).

Процес прискорення темпів соціально-економічних змін зумовив перехід розвинених держав на соціально орієнтовану ринкову економіку, що характеризується зростанням значення якості умов життя як на рівні суспільства в цілому, так і окремого громадянина.

На нашу думку, найбільш слабким у методичному і методологічному планах є етап оцінки реалізації цільових програм, що, відповідно, відбивається на якості практичного використання цих програм. Відсутність єдиної методології для цільових програм усіх рівнів управління розвитком соціальної інфраструктури обумовлена відсутністю єдиного нормативного документу, який регламентує порядок їх реалізації. Це не дає змоги отримати достовірні результати про ефективність цільової програми державного управління розвитком соціальної інфраструктури як на початковому етапі під час визначення доцільності її розробки і впровадження, так і після закінчення її дії. Як правило, у кожній програмі розвитку соціальної інфраструктури приватно пропонуються методики, що є загальними рекомендаціями з оцінки ефективності реалізації цільових програм, що відбивають окремі, часто не пов'язані один з одним елементи оцінки. Визначені нами недоліки методичного забезпечення оцінки ефективності реалізації цільових програм державного управління розвитком соціальної інфраструктури наведені на рис. 3.

Ми виділяємо базисні принципи оцінки ефективності реалізації цільових програм розвитку соціальної інфраструктури: принцип побудови системи обумовленої логіки; принцип постановки питань у системі «ресурси – результат»; принцип побудови системи значущості (впливу) цільових груп учасників.

Система обумовленої логіки визначається підсистемами зовнішньої і внутрішньої логічної обумовленості процесу управління цільовими програмами розвитку соціальної інфраструктури і, відповідно, процесу їх оцінки. Внутрішня логічна обумовленість ґрунтується на причинно-наслідковому зв'язку між витратами, діяльністю і результатом, які зводяться разом у часі і просторі і перетворюються за допомогою діяльності, що управляє, або виконавчої діяльності. Зовнішня логічна обумовленість заснована на тому, що цільові програми розвитку соціальної інфраструктури виконуються у рамках неконтрольованих зовнішніх процесів, що постійно змінюються, у зв'язку з чим цілісність ланцюга результатів повинна визначатися зовнішніми умовами результативності ефективної реалізації цільових програм.

Постановка питань у системі «ресурси – результат» ґрунтується на логічній моделі: побудові низки запитань із метою об'єднання ланок ланцюга причинно-наслідкових результатів і визначення основних аспектів, що відповідають цільовим установам.

У рамках формування запропонованого методичного підходу до оцінки цільових програм розвитку соціальної інфраструктури третім принципом результативності є принцип побудови системи значущості (впливу) цільових груп учасників. Інструментом аналізу є матриця значущості (впливу). Використання цього інструменту дає змогу виявити всіх учасників, залучених у процес розробки і реалізації цільової програми розвитку соціальної інфраструктури, у цілях максимізації результативності її виконання і мінімізації можливих негативних дій (включаючи конфлікти інтересів). Окрім того, такий аналіз допомагає сформувати склад робочої групи програми з представників цільових груп учасників. Слід зазначити, що до першої цільової групи відносяться учасники, що мають найменший вплив на процес реалізації цільової програми, але зацікавлені в успіху її реалізації; друга цільова група – це учасники, що грають центральну роль у процесі планування, вони мають бути ключовими учасниками для налагодження процесу реалізації програм; до третьої цільової групи відносяться учасники, що грають посередницьку роль у загальному процесі реалізації програми; четверта цільова група – це учасники, що чинять значний вплив і що мають можливість перешкоджати реалізації цільової програми виходячи з прийняття або неприйняття її мети і пріоритетів.

Як методичний інструментарій, який визначає змістовне наповнення механізму оцінки ефективності реалізації цільових програм розвитку соціальної інфраструктури і дає змогу здійснити перехід від системи планування ресурсів до системи планування результатів, нами пропонуються такі інструменти бізнес-планування:

- діаграма Ганта, яка показує взаємозв'язок між тривалістю завдань і тривалістю всієї цільової програми державного управління розвитком соціальної інфраструктури;
- стратегічна карта, головною функцією якої є причинно-наслідкове відображення цілей у процесі впровадження стратегії;
- SWOT-аналіз, який дає змогу виявити сильні сторони цільової програми та її можливості і мінімізувати погрози і слабкі сторони цільової програми;
- інші інструменти (експертні оцінки, показники ефективності, цільові індикатори, рейтингові критерії оцінки).

Висновки. Найбільш важливі результати проведеного дослідження, що мають елементи наукової новизни, можуть бути визначені таким чином:

- доведено, що програмно-цільове планування розвитку соціальної інфраструктури є інструментом ефективного рішення соціально-економічних

завдань, спрямованим на досягнення поставлених цілей і пріоритетів за допомогою розробки і реалізації взаємообумовленої і логічно пов'язаної сукупності заходів, обмеженої рамками тимчасового і ресурсовмісного чинника;

– обґрунтована видова класифікація цільових програм у розрізі їх періоду дії, призначення, ієрархії, локалізації за видами економічної діяльності і функціональної орієнтації;

– запропоновані базисні принципи формування нового підходу до оцінки ефективності реалізації цільових програм розвитку соціальної інфраструктури, постановки питань, що визначаються в послідовності, у системі «ресурси – результат», у побудові системи значущості (впливу) цільових груп учасників і в систематизації складових елементів обумовленої логіки, заснованих на причинно-наслідковому зв'язку між витратами, діяльністю і результатами.

Результати проведеного нами дослідження можуть бути використані державними органами управління під час розробки і впровадження цільових програм розвитку соціальної інфраструктури і встановлення вимог до них з метою вдосконалення процесу програмно-цільового планування.

Перспективами подальших наукових досліджень є розробка комплексного багаторівневого і поетапного механізму оцінки ефективності реалізації цільових програм розвитку соціальної інфраструктури, який дає змогу використовувати програмно-цільовий метод як інструмент рішення соціально-економічних проблем на новому якісному рівні. Методологічний інструментарій такого механізму базується на суті нового підходу до оцінки цільових програм, заснованого не на плануванні ресурсів, а на плануванні результатів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Управління розвитком міста: [навч. посіб.] / За ред. В.М. Вакулєнка, М.К. Орлатого. – К.: НАДУ, 2006. – 389 с.
2. Куценко В.І. Соціальний вектор економічного розвитку / В.І. Куценко. – К.: Наукова думка, 2010. – 735 с.
3. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики): [монографія] / В.І. Куценко; РВПС України НАН України. – Ніжин: Аспект-Поліграф, 2008. – 818 с.
4. Лібанова Е.М. Ринок праці: [навч. посіб.] / Е.М. Лібанова. – К.: Центр навч. літ-ри, 2003. – 224 с.
5. Мартьякова Е.В. Социально-экономическое развитие и инструменты партнерских отношений / Е.В. Мартьякова // Вісник ДонНУ. – Донецьк, 2011. – С. 230–235.
6. Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін: [монографія] / За ред. А.Ф. Мельник. – Тернопіль: Економічна думка, 2009. – 528 с.
7. Миронова Т.Л. Управління розвитком регіону: [навч. посіб.] / Т.Л. Миронова [та ін.]. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 328 с.
8. Новиков В.М. Організація і розвиток соціальної сфери (зарубіжний і вітчизняний досвід) / В.М. Новиков. – К.: ІЕ НАН України, 2000. – 274 с.
9. Осітнянко А.П. Оптимізація управління територіальним розвитком міста: дис. ... д-ра техн. наук: спец. 05.23.20 / А.П. Осітнянко; Київський національний ун-т будівництва і архітектури. – К., 2002. – 37 с.
10. Пакулін С.Л. Державне регулювання і ресурсне забезпечення сталого розвитку соціального комплексу / С.Л. Пакулін // Економічний простір. – 2012. № 65. – С. 103–110.
11. Пакуліна А.А. Специфіка державного регулювання соціальної сфери у сучасній змішаній економіці / А.А. Пакуліна // Економічний простір. – 2012. № 65. – С. 111–116.
12. Топчій О.О. Розвиток соціального комплексу регіону в умовах інтеграційних процесів (на прикладі Харківщини): автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.05 / О.О. Топчій; Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. – Київ, 2009. – 19 с.
13. Третяк В.П. Управління розвитком соціальної інфраструктури України в умовах глобалізації: [монографія] / В.П. Третяк. – Харків: ХНУ, 2014. – 317 с.
14. Індекс людського розвитку-2015: Україна посідає 81-е місце серед 188 країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.prostir.ua/?news=indeks-lyudskoho-rozvytku-2015-ukrajina-posidaje-81-e-mistse-sered-188-krajin>.
15. Україна посідає 81-е місце серед 188 країн, зазначено у Доповіді про людський розвиток за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2015/12/18/-81-188-2015/>.