

УДК 005.22: 005.8: 681.3

<sup>1</sup>С.В. Цюцюра, <sup>2</sup>О.В. Криворучко, <sup>1</sup>М.І. Цюцюра<sup>1</sup>Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ<sup>2</sup>Київський національний торговельно-економічний університет, Київ

## РОЛЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИХ МЕТОДІВ УПРАВЛІННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ РОСІЇ

*Статтю присвячено дослідженню кращої практики використання програмно-цільового методу, який дозволяє реалізувати нагальну потребу в здійсненні інтеграційних процесів в економіці, яка обумовлена зростанням складності, комплексності проблем економічного розвитку продуктивних сил із застосуванням програмно-цільового методу в управлінні проектами*

**Ключові слова:** російські цільові програми (РЦП), програмно-цільовий метод, регіональні програми, цільова програма підприємства (ЦПП), цільова комплексна програма (ЦКП)

### Постановка проблеми

Серйозної уваги для досліджень заслуговує динамічний розвиток економіки Російської Федерації, де на загальнодержавному рівні предметом програмного опрацювання є проблеми, які глобальним чином впливали на загальний економічний рівень держави.

Для впровадження інтеграційних процесів в економіку необхідно використовувати програмно-цільові методи, які характеризуються різноманіттям форм власності за умов переходу до ринкової економіки.

За умов переходу до ринкової економіки регіональні програми стають важливим інструментом управління як на загальнодержавному, так і на рівні регіонів і муніципальних утворень.

**Метою роботи** є узагальнення накопиченого досвіду щодо кращої практики застосування нових інструментів управління цільовими програмами.

З метою визначення основ російських цільових програм (РЦП) є необхідність в аналізі найважливіших чинників розробки і реалізації узгоджених за певними критеріями прийнятих державних рішень відповідно до “Концепції державної національної політики Російської Федерації”

### Аналіз досліджень і публікацій

Теоретичною і методологічною основою науково-дослідної роботи є методи і моделі управління проектами, стратегічного планування, методи цільового управління, методи і моделі дослідження операцій, методи і моделі системного аналізу, економіко-математичні методи і моделі, методи фінансового аналізу і статистики, що

дозволяють реалізувати системний підхід до цільових комплексних програм управління розвитку економіки Російської Федерації.

В спеціалізованій літературі, роботи яких наводяться у текст та в публікаціях і виданнях з питань розробки управлінських рішень та питань загального управління програмами та управління розвитком організації [1–7] розглядаються організаційні та практичні питання постановки проблеми які потребують певних досліджень.

### Вирішення проблеми

Цільові програми, пов'язані за ресурсами, виконавцями і за термінами здійснення комплексу науково-дослідних, дослідно-конструкторських, організаційно-господарських та інших заходів, що забезпечують ефективне рішення конкретних задач в галузі державно-федерального будівництва, науково-технічного, економічного, інвестиційного, соціально-демографічного, зовнішньоекономічного, культурного, екологічного і регіонального розвитку Російської Федерації. Їх найважливішою особливістю є визначення пріоритетних напрямів розвитку і черговості їх реалізації з урахуванням можливостей фінансування програмних заходів на федеральному, регіональному або місцевому рівнях. При цьому, використання програмно-цільового методу дозволяє реалізувати нагальну потребу в здійсненні інтеграційних процесів в економіці, що обумовлена, з одного боку, зростанням складності, комплексності проблем економічного розвитку, а з іншого боку – високим ступенем галузевої і територіальної диференціації розвитку продуктивних сил, які значно змінюються за умов переходу до ринкової економіки різноманіттям форм власності.

Даний метод дає можливість досягти перспективної мети, що передбачає докорінні зміни в розвитку економіки та соціальної сфери, перехід до нових станів економічних систем, яких не можна досягти в процесі реалізації приватної мети розвитку як окремих виробництв, так і інших елементів регіональних господарських систем.

Для програмно-цільового методу характерне те, що він забезпечує реалізацію одночасно двох типів інтеграції соціально-економічних і науково-технічних процесів: просторової, коли вимагається об'єднати зусилля суб'єктів, що належать до різних галузей, регіонів або форм власності, і тимчасової, коли треба досягти чіткої послідовності і єдності різних етапів загального процесу руху до кінцевої мети, передбаченої програмою.

В російській економічній теорії програмно-цільове управління розглядається лише як метод планування, хоча основним в програмно-цільовому підході є органічна єдність чітко структурованої змістовної частини програми з формуванням і використанням організаційного і фінансового механізмів її реалізації та контролем етапів її реалізації.

Умови використання програмно-цільового підходу такі:

– необхідність кардинальної зміни несприятливих пропорцій, структури, тенденцій розвитку економіки і соціальної сфери;

– комплексність нової соціально-економічної, науково-технічної і природно-екологічної проблеми, міжгалузевої і міжрегіональної координації програмних заходів;

– відсутність можливостей досягнення необхідної мети розвитку, виходячи тільки з існуючого рівня взаємозв'язків між рівнями управління, господарюючими суб'єктами тощо;

– необхідність скоординованого використання фінансових і матеріальних ресурсів різної відомчої, галузевої, регіональної та іншої приналежності для досягнення особливо важливої мети федерального, регіонального або муніципального значення.

Спроби використання програмно-цільових підходів у територіальному плануванні мали місце ще в 20–30 роки (план ГОЕЛРО, будівництво лісоекспортного порту Ігарка на Єнісеї, промцентру Комсомольська-на-Амурі тощо).

В 60–80-ті роки цільові комплексні програми отримали широке розповсюдження як найважливіші складові частини державних перспективних планів економічного і соціального розвитку, в складі яких виділялися науково-технічні, економічні, соціальні, регіональні, екологічні програми. Передумовами до все більш широкого використання програмно-цільового методу при цьому були: процеси

спеціалізації виробництва, що вимагали розвитку відповідних методів інтеграції для вирішення проблем міжгалузевого, комплексного характеру.

Таким чином, в Росії розпочалось формування програмного розподілу державних планів, до яких входили: відбір переліку найважливіших проблем, що підлягають програмній розробці; розробка цільових комплексних програм; віддзеркалення комплексних програм в державних планах.

Питання цільового фінансування програм звичайно розв'язувалися в контексті реалізації вказаних планів за рахунок перерозподілу фінансових і матеріальних ресурсів, передбачених у затверджених планах, між галузями і регіонами, проте, слід зауважити, що існуюча система відомчого управління народним господарством СРСР була серйозною перешкодою реалізації широкомасштабних регіональних цільових програм, таких, як використання ресурсів басейну озера Байкал, розвитку КАТЕК тощо. Разом з тим в цілому достатньо успішно реалізовувалися програми розвитку продуктивних сил в таких ТПК, як Оренбурзькій, Південно-Якутській, будівництво Байкало-Амурської магістралі в 70–80 роки тощо.

В той же час, більшість програм не була підкріплена відповідними матеріально-технічними і фінансовими ресурсами. При їх підготовці, ігнорувалися реальні можливості народного господарства Росії. Міністерства і відомства оцінювали програмні завдання, за наказом, з погляду своїх інтересів і, якщо ці завдання не вписувалися в їх бачення дій, що склалося, то ці завдання не виконувалися.

Для керівництва такими програмами створювалися ради, які відігравали позитивну роль на стадії їх розробки, але для практичної реалізації програм ці поради не мали в своєму розпорядженні ні економічних, ні правових важелів.

Таким чином, ігнорування основних принципів і вимог програмно-цільового підходу, а також розуміння програмно-цільового методу, тільки як методу планування без формування системи управління програмами, приводили до низької результативності використання програмно-цільового методу в період існування планово-адміністративної системи.

На загальнодержавному рівні предметом програмного опрацювання є проблеми, які глобальним чином впливали на динамічний розвиток економіки Росії і пов'язані з реалізацією регіональної державної промислової політики, серед яких слід відмітити: освоєння нових районів промислового розвитку; залучення до господарського обороту значних мінерально-сировинних і паливно-енергетичних ресурсів; зміна

спеціалізації економіки; формування технополісів тощо.

На рівні регіонів програмного підходу вимагають рішення такі проблеми, як здійснення докорінних структурних змін в економіці:

– створення нових, розвиток і підтримка існуючих прогресивних виробництв;

– створення сприятливих загальноекономічних умов функціонування і розвитку підприємств в регіоні;

– розвиток ринкової інфраструктури загально регіонального значення тощо.

У свою чергу, пріоритетний розвиток виробництв, інфраструктури тощо, які обслуговують загальнодержавні потреби, здійснюється на основі засобів федерального рівня із залученням засобів суб'єкту Російської Федерації і муніципальних утворень на принципах пайової участі в створенні або розвитку об'єктів інфраструктури.

Разом з тим глибокі кризові деформації економіки окремих регіонів Росії, недостатність власних ресурсів на регіональному і муніципальному рівнях, що усугубляє прагненням федерального центру до надмірної централізації фінансових коштів, приводять, у ряді випадків, до аномально високих відмінностей соціально-економічного положення регіонів.

Сьогодні спостерігається зниження ролі регіональних програм в економіці Російської Федерації, тому що окремі економісти все ще продовжують розглядати адміністративно-правові і ринкові механізми розвитку економіки і соціальної сфери як несумісні між собою. Звідси, однією з основних умов подолання кризи і подальшого переходу до стійкого розвитку є використання програмно-цільового методу, разом з реалізацією державної контрактної системи, що є одним з головних інструментів сучасної організації ринку.

При такому підході на перший план виступають не формальні характеристики програмного сектора економіки, а закладена в програмному методі потенційна можливість істотно підвищити ефективність державного управління економікою.

Сьогодні, за умов слабоконтрольованого державою процесу соціально- та економічного розвитку, регіональні програми виступають як інструмент, що забезпечує скоординований розвиток різних підсистем (економічної, соціально-демографічної, екологічної). При цьому можливі різні підходи для їх вирішення. Економічна сторона регіонального програмування оцінюється приростом сумарної вартості суспільних і приватних активів на території їх дії. Особлива увага при цьому надається так званім «зовнішнім ефектам», таким, наприклад,

як економія витрат комерційного сектора в результаті розвитку інфраструктури. На наступному кроці економічний ефект від реалізації регіональних програм визначається соціальними і екологічними ефектами і втратами. Цій меті служать спеціальні методи: «оцінка витрат і результатів» (cost-benefit analysis) і «зіставлення витрат з ефектами» (cost-effectiveness analysis).

Проблеми узгодження інноваційної (програмної) і «рутинної» (планової) складових розвитку регіональної економіки стоять достатньо гостро, оскільки властиве будь-якому програмному плануванню досягнення нової мети завжди означає перерозподіл ресурсів, обмеження, хоча б відносно (через пропорції розподілу) інтересів окремих учасників регіонального відтворювального процесу.

В період, передуючий проведенню економічних реформ, достатньо активно велися розробки в області програмно-планових методів управління містобудуванням та землекористуванням Росії, проте в більшості вони не реалізовані через обмеження взаємозв'язку проектування, розробки програм, планування і єдиної системи показників ефективності та принципів їх визначення. Одною з поширених помилок в розробці довготермінових містобудівних проектів є встановлення недосяжних і необґрунтованих цілей. Перевага програмного методу полягає в тому, що в програмах цілі конкретизуються з урахуванням перевірки їх на технічну і економічну здійсненність та на забезпеченість фінансовими ресурсами.

Сучасний період вносить нові риси в розвиток і функціонування міст, формування земельних відносин. Перш за все вони торкаються дезінтеграції системи управління господарськими комплексами міст, що значно звужує сферу централізованого планування.

У зв'язку з проведенням земельної реформи почалися істотні перетворення земельних відносин. Згідно з земельним законодавством земля може знаходитися в приватній власності громадян, юридичних осіб, а також в державній та муніципальній власності. Реформування земельних відносин послідовно здійснюється в рамках реалізації федеральних програм «Реформи і розвиток російської економіки в 1995–1997 роках», «Структурна перебудова і економічне зростання в 1996–2000 роках».

Перехід до ринкових форм господарювання, пов'язаний із розвитком приватної форми власності на об'єкти нерухомості – землю, будівлі, споруди, вимагає захисту суспільних інтересів в області землекористування, охорони навколишнього середовища. Зростає необхідність державного регулювання містобудування і земельних відносин. Досвід країн з розвинутою ринковою економікою

свідчить про те, що високорозвинена ринкова економіка вимагає поєднання жорсткого природоохоронного контролю і координації з боку держави.

За умов переходу до ринкової економіки регіональне програмування стає важливим інструментом управління як на загальнодержавному, так і на рівні регіонів і муніципальних утворень. Про це говорить значне число затверджених і реалізовуваних федеральних програм (за станом на 29 липня 2010 року – 171).

Сьогодні створена правова база, що визначає порядок розробки, розгляду, затвердження і реалізації регіональних програм (РП) на різних рівнях державного управління і місцевого самоврядування, про що свідчать Укази Президента Росії і Постанови Уряду Російської Федерації.

Цілеспрямованими документами в процесі розробки програм виступають: «Концепція національної безпеки Російської Федерації» (затверджена Указом Президента Російської Федерації №1300 від 17 грудня 2001 року), «Концепція державної національної політики Російської Федерації» (затверджена Указом Президента Російської Федерації №909 від 15 червня 2000 року), «Державна стратегія економічної безпеки Російської Федерації (Основні положення)» (затверджена Указом Президента Росії №608 від 29 квітня 2000 року.), «Концепція переходу Російської Федерації до стійкого розвитку» (затверджена Указом Президента Російської Федерації №440 від 1 квітня 2000 року). Постанова Уряду Російської Федерації №594 від 26 червня 1999 року «Про організацію роботи по реалізації Закону Російської Федерації «Про поставки продукції і товарів для державних потреб».

Законами встановлено, що федеральні цільові програми, до яких включені як підпрограми міжрегіональні і регіональні цільові програми, фінансуються за рахунок засобів федерального бюджету і засобів бюджетів суб'єктів федерації.

До нормативної бази використання програмно-цільового методу в забезпеченні соціально-економічного розвитку Росії і її регіонів слід віднести – Федеральний закон №115–ФЗ від 20 липня 1999 року «Про державне прогнозування і програми соціально-економічного розвитку Російської Федерації». Законом визначені задачі розробки середньотермінових програм соціально-економічного розвитку Росії, а також федеральних цільових програм. На загальнофедеральному рівні розглядаються цільові програми, що носять, в основному, функціональний і галузевий характер. В їх числі, наприклад, Програма Уряду Російської Федерації «Структурна перебудова і економічне зростання в 1996–2000 роках» (затверджена

Постановою Уряду №360 від 31 березня 1996 року. Розробка і реалізація даних програм забезпечується всім державним апаратом Російської Федерації.

Рівню міжрегіональних програм певною мірою відповідають діючі програми «Основні напрями економічного і соціального розвитку Сибіру на період до 2005 року», «Економічний і соціальний розвиток Далекого Сходу і Забайкалля на 2000–2005 роки». В даний час йде робота над програмою «Економічний і соціально-політичний розвиток Північно-Кавказського регіону».

Для регіонального рівня управління характерний надзвичайно широкий спектр програм функціонального, галузевого і комплексного соціально-економічного розвитку. В їх числі особливу увагу привертають цільові програми комплексного соціально-економічного розвитку (програми по республіках Мордва, Чувашія, Інгушетія, Дагестан та Брянській, Псковській, Ростовській, Челябінській областях). Так, в програмі по Краснодарському краю запропоновано для розробки 112 проектів, Брянської області – 102, Челябінської області – 132, в Республіці Інгушетія – 109. Проте, що в умовах обмеженого фінансування і надмірності програм число реально вирішуваних проблем територіального розвитку різко зростається і зводиться до реалізації найефективніших і швидкоокупних проектів.

Разом з тим в документах і постановах відсутня настанова на можливі територіальні масштаби рішення запропонованої до програмної розробки проблеми. Крім того, нечітко визначений правовий статус державних замовників цільової програми, хоча на Міністерство економіки Російської Федерації покладено методичне керівництво і координацію робіт за розробки та реалізації федеральних програм і закріплені функції державного замовника і державного замовника-координатора з багатьох десятків програм.

Цільові програми комплексного соціально-економічного розвитку регіонів за сукупністю вирішуваних в них задач на порядок складніші за галузеві програми, оскільки повинні враховувати характер багатокритеріального рішення регіональних проблем, глибокі відмінності за географічних умов розвитку виробництва і життя населення. Тому для комплексної оцінки представлених федеральних програм соціально-економічного розвитку регіонів, як правило, залучаються фахівці Міністерства у справах федерації і національностей Російської Федерації, Міністерства природних ресурсів Російської Федерації, Державного комітету Російської Федерації з охорони навколишнього середовища і інших федеральних міністерств і відомств.

Під час проведення державної спеціалізованої експертизи цільових програм і проектів, що мають регіональний характер, враховуються такі критерії, як запобігання зростання нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів. Для програм міжрегіонального характеру критерієм їх повноцінної розробки може служити зближення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів Федерації. Крім того, програмними методами можуть бути вирішені задачі подолання розриву виробничо-технологічних зв'язків між підприємствами окремих регіонів, розвитку соціальної сфери і підвищення рівня життя населення.

У постанові про “Порядок розробки програм...” передбачена система взаємодії державного замовника з виконавцями програми, аж до передачі ним частини своїх функцій за умов, що передбачаються Урядом Російської Федерації. Так, в пункті 19 записано, що державні замовники забезпечуються фінансовими ресурсами з федерального бюджету і відповідальні за реалізацію федеральних цільових програм. З урахуванням множинності джерел фінансування і розширення круга державних замовників, особливо за регіональними програмами, дана норма повинна бути поширена і на використання бюджетних ресурсів суб'єкта Федерації, ресурсів місцевих бюджетів. Формою реалізації даного положення є проведення договірної кампанії між державним замовником і виконавцями програми.

Найважливіше значення в процесі фінансування регіональних цільових програм відводиться розвитку банківської системи, особливо в регіонах. В цілях реалізації федеральних цільових програм були ухвалені рішення про створення Всеросійського банку розвитку регіонів. Принципово важливим є проведене Урядом Російської Федерації уточнення механізму формування і витрачання коштів федерального бюджету, які направляються на конкурсній основі для державної підтримки інвесторів, що фінансують високоефективні інвестиційні проекти, а Федеральний закон “Про бюджет розвитку Російської Федерації” від 26 листопада 2002 року №181-ФЗ, забезпечив правову базу. Починаючи з 2001 року, Урядом Російської Федерації почалось фінансування цільових програм розвитку регіонів. Більшість суб'єктів федерації активізували роботу над цільовими програмами соціально-економічного розвитку. В результаті на 2001–2002 роки припала підготовка і затвердження 20 ФЦПРМ, які успішно реалізуються.

Реалізація цільових програм і контроль за ходом їх виконання детально регламентовані в розділі УП постанови про “Порядок розробки

програм...”. Крім того цією ж постановою регламентовані дії з продовження терміну реалізації цільової програми або визнання недоцільності її подальшої державної підтримки.

Всі ці питання розглядаються і погоджуються з Мінекономіки Росії в ході виконання рішень Уряду Російської Федерації за федеральними цільовими програмами розвитку відповідних регіонів.

## Висновки

1. Основою РЦП є розробка і реалізація узгодженого за ресурсами, виконавцями та термінами впровадження комплексу заходів управління, реалізація якого пов'язана з централізованим ухваленням рішень спеціальним державними органами.

2. Особливостями РЦП за сучасних умов слід вважати те, що головну роль відіграє всебічне опрацювання ресурсного забезпечення; необхідність знаходження збалансованих рішень; гнучкість управління, здатність координатора реалізації – цілеспрямовано впливати на чинники управління; нестабільність фінансових ринків, неможливість залучення кредитних ресурсів і різноманітність форм "сурогатних" платежів.

3. Доведена необхідність застосування логістичних принципів організації ресурсних потоків під час реалізації РЦП.

## Список літератури

1. Румянцева З.П. *Общее управление организацией: принципы и процессы: 17-модульная программа для менеджеров «Управление развитием организации». Модуль 3.* – М.: «ИНФРА-М», 1999. – 336 с.
2. Ременников В.Б. *Разработка управленческого решения: Учеб. пособие для вузов.* – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 140 с.
3. Смирнов Э.А. *Управленческие решения.* – М.: ИНФРА-М, 2001. – 264 с. – (Серия «Вопрос-ответ»).
4. Фатхутдинов Р. А. *Управленческие решения: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп.* – М.: ИНФРА-М, 2001. – 283 с.
5. Юкаева В.С. *Управленческие решения: Учеб. Пособие.* – М.: Аудит, Издательский дом “Дашков и КО”, 1999. – 292 с.
6. Голоктеев К., Матвеев И. *Управление производством: инструменты, которые работают.* – Санкт-Петербург: Питер, 2008. ISBN 978-5-91180-599-9
7. Литягин А.А. и др. *Реальное целевое управление. Практика реального внедрения и использования GOAL-технологии А. Литягина.* — Альпина Паблишерз, 2010. — 352 с. — ISBN 978-5-9614-1071-6.

Стаття надійшла до редколегії 21.01.2011

**Рецензент:** д-р техн. наук, професор С.Д. Бушуєв, Київський національний університет будівництва і архітектури, Київ.