

УДК 351:332.012.2

В. В. Сиченко, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри менеджменту організацій Дніпропетровського державного аграрного університету, заслужений працівник освіти України
Т. К. Тухтарова, науковий співробітник кафедри управління інформаційно-освітніми проектами Дніпропетровського обласного інституту післядипломної педагогічної освіти

ЦІЛЬОВЕ ПРОГРАМУВАННЯ ЯК МЕТОД УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Проаналізовано теоретико-методологічні засади державного управління. Досліджуються критерії ефективності державного управління, вплив програмно-цільового методу на результативність управлінської діяльності. Особливу увагу приділено визначенню поняття “програмування” та виділенню цільового програмування як елементу системи методів і технологій управлінської діяльності органів державної влади.

Ключові слова: управлінська діяльність; державне управління; програмно-цільове управління; цільове програмування.

Theoretical and methodological principles of public administration are analyzed. Efficiency criteria of public administration and the influence of program-target method on performance of management activity are investigated. Particular attention is given to the definition of “programming” and the emphasizing of the target programming as part of methods and techniques of management activities of public authorities.

Key words: administrative activity; state administration; programmatic-having a special purpose management; having a special purpose programming.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). З початком підготовки та реалізації фундаментальних реформ соціально-економічного розвитку країни потреба узгодженості дій зумовила появу управління як наукової категорії. Серед усіх видів управління визначальна роль належить державному управлінню, що є систематично здійснюваним цілеспрямованим впливом держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів. Державне управління має свою специфіку та виявляється, по-перше, в тому, що в цій роботі потрібно враховувати як інтереси держави, так і інтереси особи, яка має бути забезпечена доступом до активного соціального формування; по-друге, потрібно саме управляти, а не маніпулювати розвитком окремих соціально значущих сфер.

Управління соціально-економічним розвитком країни потребує використання на практиці широкого набору різноманітних інструментів. Зважаючи на значну кількість різних інституцій державного управління, розгалужену мережу органів державної влади, цілісність їх організаційних структур, певну ієрархічність у підпорядкованості тенденції соціально-економічного розвитку України на сучасному етапі, слід виявити найбільш

© В. В. Сиченко, Т. К. Тухтарова, 2013

Механізми державного управління

ефективні методи державного управління та використовувати їх в управлінській діяльності органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Нині в теорії і практиці управління, зокрема державного, накопичено значний досвід, що може стати основою побудови якісної системи державного управління соціально-економічним розвитком в Україні.

Розробка базового поняття “державне управління” в дослідженнях І. Грицяка, Б. Гурне, Г. Райта, М. Вудкока, Д. Френсіса, Д. Вільямса, М. Грена дозволила визначити деякі його фундаментальні характеристики, виявити змістовні й функціональні особливості державної політики та з'ясувати просторово-часовий контекст його організаційно-управлінського впливу на розвиток країни.

Дослідженню основних методологічних засад державного управління на сучасному етапі розвитку держави, його окремих теоретичних і практичних аспектів присвячено праці В. Авер'янова, В. Андрущенко, В. Бакуменка, С. Вдовенка, В. Князева, О. Лебединської, В. Лугового, В. Майбороди, О. Оболенського, Г. Таукач та ін. Теоретичний та практичний інструментарій державного управління у плануванні й управлінні соціально-економічними об'єктами і процесами вивчається у працях багатьох науковців, серед яких: В. Афанасьєв, М. Бандман, В. Будавей, О. Дацій, Л. Дідківська, В. Іванов, Л. Івашова, Т. Ільїна, М. Корецький, В. Керецман, Д. Кліланд, М. Кульчицький, Т. Максимова, Б. Мільнер, Г. Поспелов, Д. Стеченко та ін. Науковці розглянули та запропонували визначення методів державного управління, механізми державного впливу на господарство та суспільство, використання програмно-цільового методу в управлінській діяльності, методичні засади створення та виконання державних і регіональних цільових програм.

Однак системне управління соціально-економічним розвитком країни, ефективне проведення відповідної державної політики зумовлюють необхідність більш детального вивчення програмно-цільового методу, виділення його елементів та визначення основи стратегічного управління.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – вивчення теоретико-методологічних засад державного управління, дослідження критеріїв ефективності та впливу програмно-цільового методу на результативність державного управління, визначення поняття “програмування” та виділення цільового програмування як елементу системи методів і технологій управлінської діяльності органів державної влади.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Управління – це необхідна функція суспільного життя. Його мета полягає в організації спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, у забезпеченні координації і взаємодії між ними, а його суть – у керівному впливі на певні об'єкти. Розвиток суспільства відбувається під впливом соціального управління, що є цілеспрямованою дією на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. Серед усіх видів управління визначальна роль належить державному управлінню. Розглядаючи державне управління як основний різновид соціального управління, В. В. Цветков визначає такі важливі ознаки державного управління: 1) державне управління – це передусім соціальне, політичне явище; 2) державне управління та державні органи, що здійснюють його функції, є складовою єдиного механізму державної влади; 3) державне управління – це процес реалізації державної влади, її зовнішнє, матеріалізоване вираження, і поза ним вона не існує. Зміст влади найяскравіше виявляється в державному управлінні [1].

Органи державної влади й місцевого самоврядування реалізують цілі та функції державного управління за допомогою управлінської діяльності, що є сукупністю напрацьованих історичним досвідом, науковим пізнанням і людським талантом навичок, умінь, способів, засобів, доцільних вчинків і дій людини. Управлінська діяльність відзначається інтелектуальним характером і виражається в спрямованості на вироблення, прийняття й практичну реалізацію управлінських рішень, що мають змінювати в бажаному напрямку стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку й діяльність людей.

Різні способи, прийоми аналізу та оцінювання управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм впливу на свідомість і поведінку людей у керованих процесах, відносинах і зв'язках визначають методи управлінської діяльності. Їх умовно слід поділити на дві основні групи:

1) методи функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування (охоплюють способи, прийоми, дії, які пов'язані з підготовкою й реалізацією управлінських рішень, а також правовою та організаційною державно-управлінською діяльністю);

2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління (прийоми, способи, операції стимулювання, активізації й напрямки діяльності людини з боку органів державної влади або місцевого самоврядування та їх посадових осіб). Залежно від аспектів впливу на інтереси і мотиви поведінки людини і, відповідно, за змістом методи цієї групи слід поділити на економічні, соціально-політичні, адміністративні та морально-етичні.

Ринкові відносини перетворюють державу на рівноправного суб'єкта цих відносин. Тому постає проблема ефективної діяльності державного апарату, тобто отримання державою гарантованого прибутку від своїх прав на реалізацію певних економічних функцій. Виходячи з найбільш поширеного трактування, ефективність управління – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (включають не лише прями витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень) [2]. Однак таке розуміння не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно. Тому насамперед потрібно виділити критерії, на основі яких доцільно було б виміряти об'єктивізацію управління.

Критерії ефективності – ознаки, сторони, прояви управління, через які визначається рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства (рис. 1). Соціальна ефективність державного управління розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і об'єктів державного управління, має комплексний характер. Беручи до уваги зазначене, ефективність державного управління слід визначити як загальну соціальну ефективність державного управління, ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління та ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

Оцінку стану організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами виражає ефективність організації та функціонування суб'єктів державного управління. В оцінці ефективності державного управління важлива роль належить критеріям конкретної соціальної ефективності діяльності кожного управлінського органу і посадової особи, кожного одиничного управлінського рішення, дії, впливу.

Економічна та соціальна діяльність органів державної влади становить професійну діяльність з розпорядження всіма видами ресурсів: фінансовими, матеріальними, інформаційними, інтелектуальними, людськими тощо. Ефективність управління прийнято визначати відношенням результатів, фактично отриманих із залученням певних ресурсів, до максимальних результатів, що могли бути отримані шляхом використання цих ресурсів.



Рис. 1. Залежність ефективності державного управління від соціальної ефективності

У державному управлінні під час оцінювання його результативності та ефективності мають, як мінімум, порівнюватись: 1) цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитами; 2) цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними під час об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів); 3) об'єктивні результати управління із суспільними потребами й інтересами; 4) суспільні витрати, які пішли на державне управління, з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління; 5) можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання.

Одним з аспектів сучасного системного та більш ефективного підходу до управління є розробка програмно-цільового управління як сукупності методів, спрямованих на розв'язання конкретних проблем шляхом поетапної реалізації встановлених цілей і завдань, зафіксованих у відповідному документі організаційно-правового характеру (програма, план дій, заходи з реалізації тощо) [3]. Функціональне призначення програмно-цільового управління визначено у ст. 119 Конституції України, де окреслено, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують “виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, ... підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів”.

Програмно-цільове управління – це система, в основі якої лежать цілісне сприйняття об'єкта і проблемний, а не функціональний підхід до регулювання його життєдіяльності. Стрижнем такого управління виступають стратегічні цілі, які визначають і логіку самого процесу управління, і вибір організаційних форм і методів управлінського впливу (рис. 2). Виходячи з цього, в системі управління повинен існувати механізм наукового обґрунтування, прийняття і реалізації цілей соціального розвитку. Найважливіші елементи цього механізму: соціальне прогнозування, стратегічне соціально-економічне планування і соціальне програмування [4].

У моделі програмно-цільового управління слід окремо виділити такий важливий елемент, як програмування, що повинен бути органічно вбудованим у систему традиційних методів і технологій управління.

Програмування потребує уточнення його поняття, оскільки воно ще не усталилося в теорії і застосовується в різних значеннях. Вивчення вітчизняної і закордонної літератури з цієї теми допомагає охопити різноманіття поглядів та умовно згрупувати їх у три основні класи.

1) Програмування розглядається як форма планування. Його суть зводиться до процесу підготовки до використання й розподілу ресурсів найбільш економічним способом, з найменшими витратами.

2) Програмування – це спосіб розробки і реалізації цільових програм, у тому числі комплексних. Найважливішими його формами виступають складання програмного розрізу плану, обґрунтування соціальної, економічної, науково-технічної, екологічної політики держави, підготовка нормативних документів, що мають цільовий характер.

3) Програмування – це форма планування, орієнтована на розв'язання актуальних проблем суспільного розвитку. При цьому робиться акцент на використання системної методології і комплексного підходу, на відміну від традиційних способів розв'язання проблем у рамках народногосподарського планування, організованого за територіально-галузевим принципом.

Як метод управлінської діяльності цільове програмування являє собою сукупність взаємозалежних, взаємопогоджуваних прийомів, засобів цілеспрямованого впливу суб'єкта на об'єкт управління для досягнення потрібних результатів [5]. До їх числа належать різні форми координації діяльності; способи концентрації, розподілу і перерозподілу наявних ресурсів; економічне стимулювання; різнобічна підтримка ініціатив, спрямованих на розвиток інтеграційних процесів у суспільстві; формування позитивної мотивації спільної діяльності, орієнтованої на досягнення загальних результатів; прийоми і способи організаційного проектування тощо.



Рис. 2. Структурні елементи програмно-цільового управління

Незважаючи на дискусії стосовно доречності застосування програмно-цільового підходу в сучасній ринковій економіці, цільове програмування є найбільш ефективним інструментом управління. Воно дозволяє втілювати планову основу в ринковій економіці, закріплювати державний вплив на соціально-економічні процеси, протидіяти ринковій стихії. Головне призначення цього методу полягає в можливості для органів державної влади домогтися в умовах обмежених фінансових ресурсів значної їх концентрації саме в рамках програмного розв’язання окремих соціально значущих проблем.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Враховуючи основне призначення державного управління, що полягає у впливі на соціально-економічні процеси країни, слід зробити такі висновки.

Усі методи управлінської діяльності в загальному вигляді слід умовно поділити на дві основні групи: методи функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування та методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління.

Результати функціонування системи державного управління розкриваються через його соціальну ефективність, урахування критеріїв якої важливе для визначення результатів управління й оцінки зумовленого ним ефекту. Взяті у взаємозв'язку критерії загальної та спеціальної соціальної ефективності державного управління, що є наслідком конкретної соціальної ефективності окремих управлінських зусиль та розглянуті під кутом зору змісту і сили зумовлених ними управлінських дій, здатні повно охарактеризувати організацію і функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами.

Виходячи із суті програмно-цільового методу управління, слід констатувати, що найважливішими елементами цього механізму є прогнозування, планування і програмування. А характеризуючи цільове програмування як метод управлінської діяльності органів державної влади, слід визнати його серцевиною стратегічного управління, що виконує в ринковій економіці такі функції, як виявлення пріоритетів соціально-економічного розвитку для виконання великих стратегічних завдань, концентрація сил і засобів на виконанні обмеженої кількості стратегічних завдань, взаємне узгодження програм між собою та з економікою держави в цілому тощо. Раціональне використання цільового програмування підсилює соціальну орієнтацію державного управління, додає останньому велику гнучкість, мобільність та може бути прийняте як базове під час розробки моделі управління соціально-економічними процесами в сучасному українському суспільстві.

Програмно-цільовий метод управління як інструмент здійснення державної політики в економіці України та інших соціально значущих сферах дуже важливий, проте нині його ефективність невелика і він часто замінюється поточним адміністративним управлінням. Це викликано тим, що метод має ряд суттєвих недоліків, серед них: методична незавершеність (не створено чітких, сталих означень щодо широкого кола концептуальних положень розробки й реалізації комплексних програм, різняться погляди дослідників на основоположні поняття); недостатня оперативність, тобто часте втрачання зв'язку із проблемами, та невідповідність ресурсів соціальній значущості проблеми; відсутність адекватних методик розрахунку економічної ефективності програми тощо. Всі недоліки пов'язані з недостатністю наукової бази з даного питання, і розв'язання цих та інших проблем набуває важливості у перспективі подальших наукових розробок.

Список використаних джерел:

1. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / Цветков В. В. – Х., 1997.
2. Абрамов Л. К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації / Л. К. Абрамов, Т. В. Азарова. – Кіровоград : ІСКМ, 2010. – 100 с.
3. Шершньова З. Є. Стратегічне управління : підручник / Шершньова З. Є. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2004. – 699 с.
4. Державне управління: теорія і практика ; [за ред. проф. В. Б. Авер'янова]. – К., 2006. – 377 с.
5. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки : навчальний посібник / Стеченко Д. М. – К., 2007. – 373 с.