

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

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.19.110

# ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВІ МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

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

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

**Зазначено, що програмно-цільове планування і управління — це універсальний метод управління економічними системами, який використовується в різних сферах, суть якого полягає в пов'язанні цілей розвитку з ресурсами за допомогою спеціальних програм. Необхідність розробки програми визначається наявністю комплексної проблеми, для вирішення якої необхідна централізація виробничих і організаційних ресурсів, яка не може бути забезпечена на основі існуючої системи управління. Визначення програмних об'єктів означає вибір пріоритетних напрямів використання обмежених ресурсів і їх відволікання від інших можливих способів використання. Тому відбір проблем, для вирішення яких необхідно використовувати програмний метод, є одним з найбільш відповідальних моментів програмно-цільового планування. Регіональні проблеми, для вирішення яких необхідне використання програмних методів, повинні оцінюватися з точки зору їх впливу на досягнення найважливіших цілей соціально-економічного розвитку країни. Необхідно зауважити, що уряди розвинених країн давно вже не мислять рішення загальнонаціональних (як правило, інфраструктурних, а ще частіше — приватних територіальних) проблем, не спираючись на традиційний і перевірений програмно-цільовий підхід і сучасні інформаційно-організаційні технології. Україна до теперішнього часу знає чимало успішних програмно-цільових рішень, навіть в їх практичному застосуванні, хоча загалом негативний досвід поки все-таки переважає.**

**It is noted that program-target planning and management is a universal method of managing economic systems, which is used in various fields, the essence of which is to link development goals with resources through special programs. The need to develop a program is determined by the presence of a complex problem, the solution of which requires the centralization of production and organizational resources, which can not be provided on the basis of the existing management system. Defining software objects means choosing priority areas for the use of limited resources and distracting them from other possible uses. Therefore, the selection of problems to be solved using the software method is one of the most important aspects of program-targeted planning. Regional problems, the solution of which requires the use of program methods, should be assessed in terms**

*of their impact on achieving the most important goals of socio-economic development of the country. It should be noted that governments of developed countries have long been thinking of solutions to national (usually infrastructural, and even more often — private territorial) problems, without relying on the traditional and proven program-targeted approach and modern information and organizational technologies. Ukraine still knows a lot of successful program-targeted solutions, even in their practical application, although in general the negative experience still prevails. Program-targeted planning and management is a universal method of managing economic systems, which is used in various fields, the essence of which is to link development goals with resources through special programs. The need to develop a program is determined by the presence of a complex problem, the solution of which requires the centralization of production and organizational resources, which can not be provided on the basis of the existing management system. Defining software objects means choosing priority areas for the use of limited resources and distracting them from other possible uses. Therefore, the selection of problems to be solved using the software method is one of the most important aspects of program-targeted planning. Regional problems, the solution of which requires the use of program methods, should be assessed in terms of their impact on achieving the most important goals of socio-economic development of the country.*

*Ключові слова: територіальний розвиток, програмно-цільове планування, державне регулювання, публічне управління, державні цільові програми.*

*Key words: territorial development, program-target planning, state regulation, public administration, state target programs.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Основною метою публічного управління територіальним розвитком (ПУТР) є досягнення найбільш ефективного і рівномірного розподілу економічної активності по території країни. Це формулювання характеризує дві сторони територіально соціально-економічного розвитку [1]:

- економічну ефективність, яка вимагає раціонального розподілу виробництва в просторі і максимального використання економічного потенціалу кожного регіону з метою загальнонаціонального добробуту;

- соціальну справедливість, тобто таке просторове розподіл економічної діяльності, при якому жителі всіх регіонів мають більш-менш рівні можливості досягнення бажаного добробуту.

Представлені стратегії територіального розвитку, як правило, знаходяться в протиріччі, бо неможливо в повній мірі досягти і концентрованого зростання окремих територій і пропорційного розвитку економіки країни загалом. Важливим завданням державної та регіональних влад є визначення компромісного рівня досягнення цілей регіональної політики.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемі становлення, розвитку й реформування місцевого самоврядування та публічного управління в Україні присвячено досить широке коло праць вітчизняних науковців, серед яких можна назвати публікації

Р. Войтовича, В. Вакуленка, Н. Гончарук, В. Карпенка, В. Куйбіди, Н. Зіновчука, Я. Малика, М. Пухтинського, Ю. Шарова та інших. Але залишається поза увагою програмно-цільові методи публічного управління територіальним розвитком.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

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

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Представлені стратегії територіального розвитку, як правило, знаходяться в протиріччі, бо неможливо в повній мірі досягти і концентрованого зростання окремих територій і пропорційного розвитку економіки країни загалом. Важливим завданням державної та регіональних влад є визначення компромісного рівня досягнення цілей регіональної політики.

У процесі реалізації ПУТР необхідно враховувати як специфічні особливості окремих регіонів, так і довгостроковий характер трансформації сформованих економічних зв'язків і структури економіки території. В українській системі державного регулювання територіального розвитку найбільш ефективним засобом публічного управління територіальним розвитком, що забезпечує максимальну концентрацію сил і засобів на досягнення пріоритетних цілей, є використання програмно-

цільових методів [2]. Цільові програми націлені на вирішення стратегічних завдань регіонального розвитку, що мають загальнодержавне значення. Програми створюють публічного управління територіальним розвитком довготривалі орієнтири для їх повсякденній управлінській діяльності.

Програмно-цільове планування і управління — це універсальний метод управління економічними системами, який використовується в різних сферах, суть якого полягає в пов'язанні цілей розвитку з ресурсами за допомогою спеціальних програм. Необхідність розробки програми визначається наявністю комплексної проблеми, для вирішення якої необхідна централізація виробничих і організаційних ресурсів, яка не може бути забезпечена на основі існуючої системи управління [3].

Визначення програмних об'єктів означає вибір пріоритетних напрямків використання обмежених ресурсів і їх відволікання від інших можливих способів використання. Тому відбір проблем, для вирішення яких необхідно використовувати програмний метод, є одним з найбільш відповідальних моментів програмно-цільового планування. Регіональні проблеми, для вирішення яких необхідне використання програмних методів, повинні оцінюватися з точки зору їх впливу на досягнення найважливіших цілей соціально-економічного розвитку країни.

Серед ситуацій, що вимагають використання програмно-цільового підходу, можна виділити такі:

- корінь зміна просторової стратегії та трансформація сформованих економічних структур;
- міжрайоне і внутрішньо районе міжгалузеву взаємодію з метою комплексного використання ресурсів;
- здійснення проєктів довгострокової дії;
- застосування спеціальних правових, організаційних та економічних важелів для вирішення територіальної проблеми.

При цьому існує ще одна складність, обумовлена обмеженістю ресурсного забезпечення програм розвитку територій. Необхідно здійснювати вибір тільки частини з них. В якості критеріїв відбору проблем регіонального розвитку можна прийняти:

- особливу значимість проблеми;
- неможливість комплексно вирішити проблему в прийнятні терміни за рахунок використання чинного ринкового механізму і потреби державної підтримки для її вирішення;
- необхідність координації міжгалузевих зв'язків технологічно пов'язаних галузей і виробництв для вирішення даної проблеми.

Державні цільові програми (ДЦП) представляють собою ув'язаний за ресурсами, виконавцями і термінами здійснення комплекс науково-дослідних, дослідно-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, які забезпечать ефективне розв'язання задач в області державного, економічного, екологічного, соціального і культурного розвитку України.

Особливу значущість і актуальність нині набувають цільові програми, спрямовані на вирівнювання рівня соціально-економічного розвитку окремих територій як в рамках макрорегіонів, так і всієї країни.

Результативність розробляються і проведених заходів як на регіональному, так і на державному рівні багато в чому визначається якістю дослідження потенційних можливостей регіонів України. Цільові завдання проведення досліджень у рамках оцінки економічного потенціалу території виступає визначення повноти його реалізації з точки зору відповідності наявного конкретного ресурсного наповнення потребам поточної і перспективної діяльності [4, с. 8].

Існуючі нині державно цільові програми соціально-економічного розвитку регіонів не враховують величину сировинного потенціалу території, а також можливості регіону, що нею визначаються. На думку авторів, для підвищення ефективності розроблюваних цільових програм необхідно попереднім етапом здійснювати оцінку економічного потенціалу конкретної території.

Процес розробки ДЦП включає такі етапи:

- 1) визначення проблемної ситуації;
- 2) формування стратегічних орієнтирів ПУТР;
- 3) формулювання цілей програми;
- 4) прийняття рішення про початок розробки ДЦП;
- 5) розробка механізму реалізації ДЦП;
- 6) реалізація програми.

Оскільки економіка України і окремих її територій характеризується переважно саме сировинної спрямованістю, вважаємо за доцільне доповнити передпрограмний етап розробки системою моніторингу ресурсного блоку показників, у рамках якого оцінюється ступінь сировинної забезпеченості регіону (обсяги запасів природних ресурсів у розрізі їх видів, категорій, підготовленості, якості), а також можливості внутрішнього використання видобутих природних ресурсів [5].

Насамперед переваги програмно-цільових методів, реалізованих у формі державних цільових програм для вирішення поставлених перед країною соціально-економічних завдань, використовуються недостатньо повно. Практика реалізації програм дозволяє зробити висновок про те, що невисока їх ефективність, насамперед, пов'язана з недоробками державних замовників у процесі формування і здійснення державних цільових програм, вироблення механізмів контролю за ходом їх виконання, а не з якістю самого інструментарію цільового програмування.

Однією з важливих проблем є невідповідність рівня фактичного фінансування заходів ДЦП із затвердженим урядом планом, що знижує відповідальність держзамовників за результати реалізації програм. В умовах обмеженого фінансування доцільним є ранжування ДЦП відповідно до їх значимості для народного господарства і населення країни. Слід значно скоротити кількість прийнятих державних програм регіонального розвитку, щоб уникнути повної девальвації цього ексклюзивного за своєю природою інструменту державного регулювання. Треба вживати тільки програми, реалізація яких необхідна і відмова матиме значні негативні наслідки. Розглядаючи публічне управління територіальним розвитком, мабуть, доцільно зосередитися на міжрегіональних програмах, що розробляються і фінансуються спільно з асоціаціями економічної взаємодії, а також на програмах проблемних територій, що не збігаються з межами регіонів [6]. Також потрібно посилити контроль за реалізацією заходів державних цільових програм і

передусім за цільовим та ефективним використанням коштів, що залучаються з різних джерел.

Територіальні програми розробляються на середньо- або довгостроковий період і повинні коректуватися, оновлюватися, адаптуватися до мінливих цілям і умовам, тобто існує об'єктивна необхідність у моніторингу програм. З цим пов'язана потреба створення більш досконалої методики оцінки ефективності та результативності основних етапів реалізації цільових програм. Оскільки об'єктивна оцінка економічної політики є надзвичайно складним завданням, рішення, що стосуються ДЦП, часто приймаються без детальної оцінки їх можливих і реальних результатів. Дослідження застосовуваних ДЦП підтверджує, що не існує єдиного підходу до визначення їх результативності, попри це можна виділити три основні методи оцінки ефективності реалізованих цільових програм [7]:

- ступінь досягнення поставлених цілей;
- оцінка окремих індикаторів;
- порівняння витрат і вигоду.

Перший метод заснований на оцінці ступеня досягнення цілей заявлених у ДЦП. На перший погляд це більш привабливий метод, оскільки дає безпосередню оцінку досягнутих результатів, однак скористатися цим методом можна тільки в тому випадку, якщо цілі програм були визначені кількісно. Дослідження представлених вище ДЦП дозволяє зробити висновок, що цілі і плановані результати деяких програм сформульовані недостатньо точно. Відсутність кількісно певних цільових параметрів не дозволяє об'єктивно контролювати хід реалізації програми на всіх етапах її реалізації. В ряд затверджених державних цільових програм підпрограми включені формально, відсутні обґрунтування фінансування програмних заходів. На думку авторів, необхідно встановити як для діючих, так і для новоприйнятих ДЦП чіткі кількісні показники досягнення цілей в розбивці по роках реалізації для забезпечення можливості контролю ходу виконання та ефективності програми [8, с. 229]. Також слід підвищити вимоги до розробників програм у частині визначення механізмів управління, обґрунтування джерел фінансових ресурсів і розрахунків ефективності окремих заходів.

Другий підхід передбачає оцінку окремих економічних індикаторів, які чисельно характеризують результати проведених заходів, як-от: кількість робочих місць, створених в регіонах, які отримували державну підтримку, кількість субсидованих фірм, величина бюджетних коштів, спрямованих на підтримку регіонів, структурні зміни в відстаючих регіонах, зниження безробіття, тенденції міграції та тощо. Цей метод простий у його реалізації, однак не дає системного уявлення про результативність проведеної політики, оскільки зміни різних індикаторів можуть бути різноспрямованими, їхню соціальну значимість також різна. З метою врахування особливостей розробки і реалізації ДЦП, оцінки ефективності та результативності пропонується доповнити їх спеціальним розділом, який повинен містити індикатори та показники очікуваної ефективності та результативності, що дозволяють щорічно і поетапно здійснювати контроль і оцінку ходу реалізації програм [9, с. 87].

Третій метод припускає порівняння витрат, пов'язаних з фінансуванням ДЦП, і вигоду від реалізованих заходів. Труднощі в його використанні пов'язані з тим, що не всі результати регіональної політики можна оцінити кількісно. З точки зору авторів, дана технологія оцінки ефективності цільових програм дозволяє найбільш точно визначити їх результативність і прийняти зважене рішення про необхідність фінансування.

Економічною наукою поки не запропоновано універсальних способів оцінки результатів регіональної політики, тому при оцінці можуть використовуватися або один із зазначених методів, або все в комплексі. Важливе значення при цьому має наявність необхідної для оцінки економічної інформації.

Уряд приймає рішення про початок розробки державних цільових програм на підставі оцінки поточного і бажаного стану економіки територій. Від якості дослідження рівня соціально-економічного розвитку регіонів залежить коректність поставлених цілей, адекватність механізмів реалізації та, як наслідок, загальна ефективність застосування програмно-цільового підходу [10, с. 46].

## ВИСНОВКИ

Програмно-цільові методи міцно увійшли в теорію і практику української економіки в 60—70 рр. минулого століття. Тим не менше, немає достатніх підстав, оцінювати накопичений досвід у частині рішення у першу чергу комплексних проблем територіального розвитку як свідомо успішний. Навпаки, практичні результати використання таких технологій стосовно до конкретних територій в останній чверті минулого століття вельми скромні. Основна вина неуспіху — формалізм, за визначенням властивий зарегульованій планово-централізованій системі розподілу ресурсів. Неминучим наслідком цього стали декларативність і поверховість оцінки тенденцій господарського розвитку. Ідеологізація публічної економічної науки в значній мірі зобов'язувала пропонувати і виправдовувати економічну політику, мало враховує реалії оперативної господарської практики, орієнтуючись при виборі цілей на політично вмотивовані гасла, а не на жорсткі економічні обмеження. На жаль, практика тих часів виявилася стійкою, і зміни останніх 10—15 років змінили поки небагато.

Водночас досить усталена і багаторазово апробована методологія програмно-цільового планування знає чимало успішних практичних застосувань. Наприклад, у багатьох проєктах, здійснених міжнародною спільнотою в слаборозвинених країнах. Необхідно зауважити, що уряди розвинених країн давно вже не мислять рішення загальнонаціональних (як правило, інфраструктурних, а ще частіше — приватних територіальних) проблем, не спираючись на традиційний і перевірений програмно-цільовий підхід і сучасні інформаційно-організаційні технології. Україна дотепер знає чимало успішних програмно-цільових рішень, навіть в їх практичному застосуванні, хоча в цілому негативний досвід поки все-таки переважає.

## Література:

1. Бугіль С.Я. Фінансова стійкість та безпека місцевих бюджетів в умовах обмеженості фінансових ре-

сурсів. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. URL: <https://www.irbisnbn.gov.ua>

2. Возняк Г.В. До питання бюджетної безпеки регіонів і громад України в умовах нестабільної економіки. Економічна безпека: держава, регіон, підприємство: Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної Інтернет конференції з міжнародною участю. 21 січня 2021 р. Полтава: НУПП. 2021. 135 с. URL: <https://nupp.edu.ua>

3. Бабець І.Г. Економічна безпека сільських територій в умовах інтеррегіонального співробітництва України. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2017. URL: <http://www.irbisnbn.gov.ua/>

4. Іванишин В.В., Стельмашук А.М. Інституційно-інноваційний розвиток сільських територій та громад як стратегічний пріоритет економічної безпеки держави і конвергенції її до стандартів ЄС. Інноваційна економіка. 2019. № 5—6. С. 5—14. URL: <http://inneco.org>

5. Sustainable development goals. URL: <https://www.un.org/>

6. Цілі Сталого розвитку: Україна. Національна доповідь 2017. URL: <http://www.un.org.ua/>

7. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ Президента України № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/>

8. Матвеєва О. Імперативи сталого розвитку територіальних громад та його загальнотеоретичні засади. Ефективність державного управління. 2017. Вип. 1 (50). Ч. 2. С. 224—232. URL: <http://www.lvivacademy.com>

9. Мокій А.І., Даско О.І. Територіальна громада в системі економічної безпеки держави. Стратегічні пріоритети. 2015. № 1 (34). С. 83—89.

10. Мельник А. Сучасні виклики регіонального розвитку: загрози економічній безпеці. Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2017. № 1. С. 39—51.

## References:

1. Buhil', S.Ya. (2016), "Financial stability and security of local budgets in conditions of limited financial resources", *Sotsial'noekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*, vol. 1, pp. 55—60.

2. Vozniak, H.V. (2021), "On the issue of budget security of regions and communities of Ukraine in an unstable economy". *Materialy VI Vseukrains'koi naukovopraktychnoi Internetkonferentsii z mizhnarodnoiu uchastiu. Ekonomichna bezpeka: derzhava, rehion, pidpriemstvo* [Proceedings of the VI All Ukrainian scientific-practical Internet conference with international participation. Economic security: state, region, enterprise], National University "Poltava Polytechnic", Poltava, Ukraine, 21 jan, available at: <https://nupp.edu.ua> (Accessed 05 Jun 2021).

3. Babets', I.H. (2017), "Economic security of rural areas in the conditions of interregional cooperation of Ukraine", *Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*, vol. 4 (126), pp. 73—77.

4. Ivanyshyn, V.V. and Stel'maschuk, A.M. (2019), "Institutional and innovative development of rural areas and communities as a strategic priority of economic security of the state and its convergence to EU standards", *Innovative economy*, vol. 5—6, pp. 5—14.

5. The official site of UN (2017), "Sustainable development goals", available at: <https://www.un.org/> (Accessed 05 Jun 2021).

6. The official site of UN (2017), "Sustainable Development Goals: Ukraine. National report 2017", available at: <https://www.un.org/> (Accessed 05 Jun 2021).

7. President of Ukraine (2019), Decree "On the Goals of sustainable development of Ukraine for the period up to 2030", available at: <https://www.president.gov.ua/documents/722201929825> (Accessed 05 Jun 2021).

8. Matveieva, O. (2017), "Imperatives of sustainable development of territorial communities and its general theoretical principles", *Efficiency of public administration*, vol. 1 (50) iss. 2, pp. 224—232.

9. Mokij, A.I. and Datsko, O.I. (2015), "Territorial community in the system of economic security of the state", *Strategic Priorities*, vol. 1 (34), pp. 83—89.

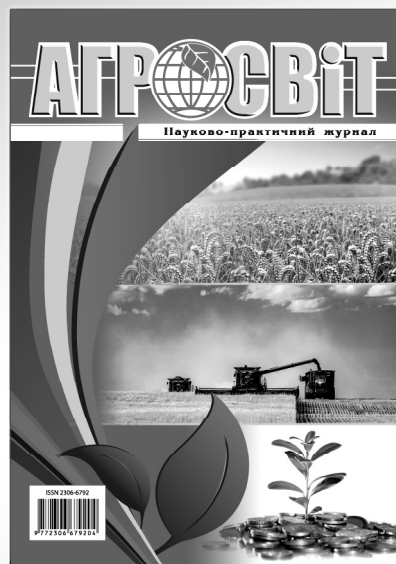
10. Mel'nyk, A. (2017), "Modern challenges of regional development: threats to economic security", *Visnyk Ternopil's'koho natsional'nogo ekonomichnoho universytetu*, vol. 1, pp. 39—51.

*Стаття надійшла до редакції 05.09.2021 р.*

# АГРОСВІТ

[www.agrosvit.info](http://www.agrosvit.info)

Передплатний індекс: 23847



**Виходить 24 рази на рік**

**Журнал включено до переліку  
наукових фахових видань України  
з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)**

**Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292**