

УДК 332.711:334.061

Олена ПАНУХНИК

## СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНИХ ЗАХОДІВ: ТЕРИТОРІАЛЬНО-ІЄРАРХІЧНИЙ ЗРІЗ

**Резюме.** Запропоновано вирішення актуального наукового завдання з удосконалення системних підходів щодо формування та впровадження програмних заходів на національному, регіональному та муніципальному рівнях. Окреслено низку основних документів, які прийняті на найвищому загальнодержавному рівні та носять стратегічний характер. Узагальнено й розвинено науково-методологічні засади стратегічного планування регіональним та муніципальним розвитком. Визначено стратегічні пріоритети управління регіональними та муніципальними утвореннями. Встановлено основні детермінанти впровадження програмних заходів при здійсненні функціональної інтеграції населених пунктів. На основі проведених досліджень запропоновано систему формування багатосуб'єктного механізму реалізації програми функціональної інтеграції населених пунктів. Дано рекомендації щодо формування нової сучасної моделі територіальної організації управління.

**Ключові слова:** розвиток, планування, стратегія, прогнозування, програмні заходи, стратегічний план, регіональна територіально-господарська система, функціональна інтеграція, населений пункт, моніторинг інтеграційних процесів, інституційний механізм.

Olena PANUKHNYK

## SYSTEMATIC APPROACH TO THE FORMULATION AND IMPLEMENTATION OF PROGRAM ACTIVITIES: TERRITORIAL AND HIERARCHICAL CUT

**Summary.** The article offers an actual scientific problem solving to improve systemic approaches to the formulation and implementation of program activities at the national, regional and municipal levels. The author outlines a number of key documents that are accepted at the highest national level and have strategic nature. Scientific and methodological principles of strategic planning regional and municipal development are generalized and developed. The author defines strategic priorities of the regional administration and municipalities. The basic determinants of program activities implementation in the functional settlements integration are set. On the basis of the research the system of multy subjective formation mechanism of the program functional settlements integration is proposed. The article outlines recommendations for building a new modern model of territorial management.

**Key words:** development, planning, strategy, forecasting, program activities, strategic plan, territorial and regional economic system, functional integration, settlement monitoring integration processes and institutional arrangements.

**Постановка проблеми.** Динамічний розвиток суспільства визначається стратегічною гармонізацією його складових елементів як системної цілісності. Досягнення такої цілі потребує проведення у часі й просторі необхідних системних змін в усіх підсистемах державного організму. Вирішальна роль відводиться програмним заходам, які повинні діяти на засадах синергетичного ефекту.

Без комплексного науково обґрунтованого підходу щодо розв'язання зазначених проблем неможливе формування ефективної системи управлінського впливу на соціально-економічний розвиток як держави, її регіонів, так і окремих територіальних утворень, підвищується ймовірність зростання рівня залежності місцевих органів самоврядування від державних органів управління, їх неспроможності належно виконувати покладені на них функції та повноваження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання економічної сутності програмних заходів, у першу чергу стратегічних, відображали у своїх наукових працях такі відомі зарубіжні та вітчизняні вчені: І. Ансофф [1], С. Біла [2, 12], В. Геєць, П. Друкер, Я. Жаліло [3], А. Мельник [7], Г. Мінцберг [11], Г. Монастирський [6], О. Пилипенко, Є. Сич, А. Томпсон [14], Л. Федулова, Л. Чернюк та інші. Проте нерозв'язаність окремих питань, пов'язаних з окресленням детермінант, що визначають процеси формування та впровадження програмних заходів загальнодержавного, регіонального та муніципального розвитку, зумовлює потребу в подальших розробленнях у цьому напрямку.

**Метою статті** є обґрунтування системного підходу щодо формування та впровадження програмних заходів на всіх ієрархічних рівнях територіального розвитку та розроблення рекомендацій щодо формування нової сучасної моделі територіальної організації управління.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення цілеспрямованого розвитку будь-якої держави у національній, регіональній та муніципальній площинах можливе лише за умови формування цілісної стратегії її розвитку в цілому та стратегій розвитку її територіальних складових, що повинні деталізувати та доповнювати стратегічні орієнтири розвитку країни. Вказане є особливо важливим для держав пострадянського простору в умовах необхідності прискорення ринкових перетворень та інституційного забезпечення зовнішніх інтеграційних процесів.

Розроблення Стратегії розвитку України є необхідним та архіважливим документом з огляду на потребу практичної реалізації європейських прагнень країни. В її основу потрібно покласти такі ключові елементи: стратегічна мета – досягнення нової якості життя громадян, запровадження соціальних, економічних та демократичних європейських стандартів життєдіяльності людини, суспільства та держави; пріоритети – захист прав і свобод людей та гарантована участь кожного громадянина у суспільно-політичному житті; соціально-економічні орієнтири – щорічне зростання реальної заробітної плати, пенсій та інших соціальних виплат, забезпечення громадян якісними медичними, освітніми та культурними послугами. Центром уваги має стати населення, задоволення його культурно-духовних і освітніх потреб, надання йому якісного медичного обслуговування, забезпечення демократичних прав і свобод [12].

Розроблення стратегії розвитку держави дозволяє реалізувати такі завдання: формування місії розвитку держави та її ідентифікація у глобалізованому середовищі; окреслення вектора зовнішньої й внутрішньої політики розвитку; забезпечення визначеності розвитку; створення бази для розроблення програмних документів, що носять тактичний характер; консолідація нації; визначення цільової орієнтації регіональних, а відповідно й муніципальних стратегій. Власне такі завдання дозволили реалізувати загальнодержавні стратегії розвитку Чехії, Польщі, Словаччини, Угорщини, розроблені ними в 90-х роках минулого століття. Вони стали одним із чинників забезпечення дотримання вимог щодо набуття членства в Європейському Союзі.

Слід констатувати, що в Україні на найвищому рівні було прийнято багато документів, які носили стратегічний характер: Конституція України (1996 р.); Послання Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI століття», Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки (2000 р.); Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Реформи заради добробуту» (2000 р.); Послання Президента України до Верховної Ради України «Європейський вибір: концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки» (2002 р.); Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Відкритість, дієвість, результативність» (2003 р.); Закон України «Про основи національної безпеки»; Стратегія економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004-2015 роки (2004 р.); Програма Президента України «Десять кроків назустріч людям» (2004 р.); Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» (2005 р.); Довгострокова стратегія розвитку України та пріоритети діяльності Уряду на 2006 рік (лютий 2006 р.); Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року (липень 2006 р.); Універсал національної єдності (2006 р.); Указ Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» (2007 р.); Програма діяльності Кабінету Міністрів «Конкурентна Україна» (2007 р.); Програма діяльності Президента України «Україна для людей» (2010 р.); Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (2010 р.); Національна доповідь «Новий курс: Реформи в Україні 2010-2015» (2010 р.); Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.).

Аналіз змісту цих документів та процесу їх реалізації дозволяє ідентифікувати такі проблеми стратегічного управління Україною та її територіальними складовими: відсутність стратегії розвитку України; відсутність спадковості в діяльності центральних органів державної влади (19 урядів за 23 роки) та місцевих органів влади (при зміні владних команд нові центральні та місцеві еліти, як правило, відкидають вже розроблену попередниками стратегію, навіть якщо вона є дієвим документом); декларативність програмних документів та нерозробленість механізмів їх реалізації; відсутність відповідальності за неналежне виконання

програмних заходів; невизначеність національної ідеї; відсутність програми діяльності Уряду та стратегій розвитку більшості первинних суб'єктів самоврядування базового рівня.

Відповідні стратегії розробляються на рівні регіональних соціально-економічних систем та окремих міст.

Стратегічними пріоритетами управління регіональними та муніципальними утвореннями є: забезпечення реалізації невід'ємного права членів територіальних громад, територіальних спільнот на участь у справах місцевого, районного та регіонального самоврядування; забезпечення динамічного, збалансованого територіального розвитку; раціоналізація системи органів управління; формування повноцінної системи місцевого, районного і регіонального самоврядування; забезпечення доступності публічних послуг; забезпечення керованості системних перетворень на рівні регіонів.

Одним із прикладів упровадження програмних заходів на рівні муніципальних утворень є здійснення функціональної інтеграції населених пунктів. Перспективність даної концепції в межах регіональних територіально-господарських систем для України об'єктивно визначається трансформаційними змінами, які простежуються у період незалежного розвитку країни, зокрема:

– зміною структури економіки первинних суб'єктів самоврядування низового рівня у процесі приватизації державних підприємств та передавання у комунальну власність об'єктів державної власності. На сьогодні структура економічної підсистеми первинних територіально-адміністративних одиниць в Україні характеризується наявністю організацій приватної, комунальної та державної форм власності. За даними Асоціації міст України, на початок 2013 року частка об'єктів комунальної власності у загальній чисельності зареєстрованих юридичних осіб в Україні складала, в середньому, 2%, проте, у деяких містах досягала рівня 20% [8]. У складі комунальної власності сформувалися такі комунальні функціонально-галузеві комплекси: житлово-комунального господарства, середньої та дошкільної освіти, амбулаторної та первинної стаціонарної охорони здоров'я, соціального обслуговування, комунального пасажирського транспорту, культури, комунальних ринків і торгівлі. Таким чином, створені передумови для розгляду первинних суб'єктів самоврядування низового рівня як муніципальних утворень, основним продуктом яких є муніципальні послуги, що повинні надаватися якісно, результативно та ефективно;

– появою елементів теорії муніципального дуалізму. З прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження місцевих органів самоврядування поділяються на власні та делеговані. У процесі реалізації власних повноважень уся відповідальність за їх виконання покладається на місцеві органи представницької влади, що зумовлює необхідність ефективного управління наявними ресурсами на основі врахування ситуації у внутрішньому середовищі територіальної системи та впливу мінливого зовнішнього середовища;

– формуванням «моделі взаємодії» у реалізації процесу влади на місцях. Елементи цієї моделі простежуються у процесі формування місцевих бюджетів, врахування інтересів окремих поселень у процесі розроблення та реалізації регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку [9].

Для підвищення рівня ефективності функції прогнозування варто сформувати механізм її практичної реалізації, бо навіть найдосконаліша програма функціонального інтегрування поселень, розроблена з дотриманням усіх методологічних вимог, без реальних та ефективних важелів запровадження програмних заходів у процесі функціонування й розвитку самоврядної системи, буде мати низький рівень дієвості. Задля цілеспрямованого залучення соціально-громадських та економічних інститутів до реалізації програмних заходів пропонуємо використовувати комплекс методів і форм їх мотивації в узгодженні своєї діяльності відповідно до програмно-цільового підходу (табл.1).

За кордоном реалізація муніципальних програм функціональної інтеграції здійснюється на конкурсній основі, при цьому для господарських суб'єктів є запорукою набуття гарантованих ринків збуту продукції і послуг, стабільних джерел фінансового забезпечення та формування позитивного іміджу серед мешканців населених пунктів [6].

**Таблиця 1**

Система формування багатосуб'єктного механізму реалізації програми функціональної інтеграції населених пунктів

**Table 1**

The system of formation multi subjective mechanism of the program settlements functional integration

Суб'єкт	Фактори, що зумовлюють зацікавленість суб'єкта в реалізації програмних орієнтирів	Можливі форми участі в процесах реалізації програмних заходів	Методи залучення суб'єктів до процесів реалізації програми
1	2	3	4
<b>Місцеві органи самоврядування</b>	<p>Реалізація програм функціонального інтегрування зумовлюється рівнем повноважень місцевих органів самоврядування, закріплених у законодавстві. Програмований управлінський вплив на розвиток муніципальної системи сприятиме уникненню появи непередбачуваних ситуацій, є складовою антикризового управління функціональною інтеграцією територіальних утворень. Досягнення програмних орієнтирів відповідно до критерію ефективності функціонування місцевої представницької влади, що зумовлювали її можливість бути перебраною у подальшому</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– організаційне та управлінське наповнення етапів реалізації програм;</li> <li>– координування процесів реалізації;</li> <li>– ідентифікація потенційних суб'єктів реалізації, цілей програм і планомірна взаємодія з ними;</li> <li>– фінансове забезпечення певних заходів коштом місцевого бюджету, позичок інших бюджетів, кредитних ресурсів комерційних банків;</li> <li>– широка поінформованість громадськості щодо перебігу й результатів виконання заходів;</li> <li>– застосування методів мотивації участі інших суб'єктів самоврядної системи у реалізації програм</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– підвищення рівня відповідальності службовців місцевих органів самоврядування за наслідки виконання програм через визначення відповідальних за реалізацію певних їх розділів, виконання яких (або невиконання та причини цього) вони мають звітувати до місцевої ради;</li> <li>– застосування засобів стимулювання службовців у реалізації програмних заходів, у т.ч. шляхом преміювання та службового просування;</li> <li>– роз'яснення переваг програмованого підходу до управлінського впливу на функціональну інтеграцію населених пунктів через засоби масової інформації, спеціальні наради-семінари, консультативні навчання</li> </ul>

Продовження таблиці 1  
Continuation of table 1

1	2	3	4
<p><b>Члени територіальної самоврядної спільноти</b></p>	<p>Під час реалізації програмних заходів місцеве населення оптимізує середовище своєї життєдіяльності, отримує змогу практично долучитися до процесу управлінського впливу на функціональну інтеграцію поселень, перетворюється з пасивного спостерігача в активного суб'єкта соціальних та економічних відносин. Програмні орієнтири здатні фіксувати місцеві соціально-родові утворення в межах досягнення спільного інтересу, зменшити рівень впливу потенційних чинників появи соціальних конфліктів у середині територіальної самоврядної спільноти. Програмування є одним із важелів досягнення соціального та матеріального добробуту населення.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– участь у місцевих обговореннях і почергових громадських роботах;</li> <li>– добровільне фінансування програмних заходів шляхом самооподаткування, дольової участі або цільового кредитування;</li> <li>– роз'яснення суті й важливості програмування своїм сусідам і родичам;</li> <li>– участь у поточних обговореннях проблем розвитку поселень, що здійснюється місцевою радою за результатами моніторингу реалізації програм;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– відзначення на місцевих зборах, у т.ч. із врученням грошових премій, матеріальних подарунків, почесних відзнак учасників реалізації програмних заходів;</li> <li>– оголошення конкурсу в рамках реалізації програми “Найактивніша вулиця”, “Найактивніша родина” з метою вивчення та пропагування досвіду дієвої участі в даному процесі;</li> <li>– інформування про виконавців програми у місцевому часописі, розміщення інформації про них на інформаційному стенді;</li> <li>– надання додаткових земельних ділянок із використанням земель запасу та резерву;</li> </ul>
<p><b>Громадські інститути</b></p>	<p>Реалізуючи суспільні інтереси у процесі виконання програмних заходів, громадські організації мають змогу практично реалізувати свої програмні орієнтири, отримати нових прихильників і підняти свій імідж серед членів територіальної самоврядної спільноти</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– поширення серед членів територіальної самоврядної спільноти практичного, у т.ч. іноземного досвіду програмування;</li> <li>– організація громадських заходів щодо реалізації програмних цілей;</li> <li>– ініціювання певних видів робіт у рамках програми;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– залучення представників громадських організацій як консультативних членів організаційних структур місцевого самоврядування, що здійснюють безпосередню реалізацію певних напрямків програм;</li> <li>– надання приміщень, комунальної власності для розташування осередків громадських організацій;</li> </ul>

**Закінчення таблиці 1  
The end of the table 1**

1	2	3	4
<b>Суб'єкти господарювання</b>	<p>Засобом забезпечення розвитку муніципальної системи є програмування її стабільності. Це створює передумову динамічного розвитку структур підприємництва, які є невід'ємними суб'єктами економічної підсистеми поселень. Шляхом реалізації програмних заходів підприємство може набути додаткових переваг, які підсилюватимуть його конкурентоспроможність на ринку; сформувати імідж структури, яка орієнтується на забезпечення добробуту людей, що є особливо важливим для невеликих населених пунктів; програма соціального, економічного і культурного розвитку території є орієнтиром у процесі розроблення бізнес-планів структурами підприємництва, що спрощує та об'єктивізує процес планування на макрорівні</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– практична реалізація програмних заходів із використанням власних техніко-технологічних, організаційних, кадрових та інших ресурсів;</li> <li>– фінансова, технічна, матеріальна допомога у забезпеченні реалізації програмних цілей;</li> <li>– участь у тендерах на право реалізації програмних заходів;</li> <li>– узгодження власних комерційних планів з відповідними напрямками програмних документів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– надання пільг з місцевих податків і зборів;</li> <li>– використання комунальної власності як гаранта повернення кредитів комерційним банкам, що надані підприємствам-виконавцям програми;</li> <li>– залучення господарських суб'єктів до виконання місцевих замовлень та контрактів, забезпечення реалізації місцевих закупівель товарів, робіт, послуг, які фінансуються коштом бюджету місцевого рівня;</li> <li>– надання інформаційно-консультаційних, управлінських і маркетингових послуг;</li> <li>– поширення серед населення інформації про підприємства, які залучені до реалізації заходів програми;</li> <li>– допомога у формуванні коопераційних зв'язків з господарськими суб'єктами інших територій</li> </ul>

Примітка. Складено автором самостійно

Проте в Україні місцеві органи самоврядування не спроможні використовувати певні економічні методи стимулювання реалізації програмних заходів через низький рівень фінансово-матеріального забезпечення. За умов діючої фіскальної системи надання преференцій окремим суб'єктам господарювання зі сплати місцевих зборів і податків не є ефективним важелем зацікавленості підприємців функціонувати в програмних рамках, бо місцеві податки та збори мають незначну частку в загальних обсягах податкових платежів господарських суб'єктів. Це свідчить, що досягнення дієвості внутрішньосистемного програмування на рівні населених пунктів є можливим тільки за умов трансформації фінансової та бюджетної систем держави й укріплення інституту комунальної власності.

**Висновки.** Програмування є важливим інструментом функціональної інтеграції населених пунктів в умовах ресурсної недостатності. Реалізація програм є можливою лише за умов долучення до практичної реалізації програмних заходів суб'єктів місцевої управлінсько-економічної і соціальної підсистем із застосуванням механізму економічного регулюючого впливу.

Розв'язання проблеми розроблення й реалізації муніципальних програм функціональної інтеграції потребує формування нової сучасної моделі територіальної організації управління, яка б базувалася на принципах регіонального та муніципального менеджментів, що ґрунтуються на креативному підході до управління з використанням системи управлінських технологій.

Реалізація програм функціональної інтеграції населених пунктів вимагає відповідної (адекватної напрямом та орієнтирам стратегії) організаційної структури управління; застосування нових методів та удосконалення організаційно-функціональних механізмів муніципального менеджменту; підвищення кваліфікації управлінських кадрів (щодо розробки та реалізації стратегії); пошуку нових джерел фінансування, їх акумуляції з метою вирішення пріоритетних напрямів розвитку населених пунктів.

**Conclusions.** The research suggests that the programming is an important tool of functional settlement's integration in terms of resource shortfall. The program implementation is possible only with adjunction practical implementation of the program activities of local management economic and social subsystems subjects using the control mechanism of economic impact. Program's implementation of functional integration settlements requires: appropriate (adequate directions and orientations strategy) organizational management structure; application of new methods and improving organizational and functional mechanisms of municipal management; training of administrative staff (in the design and implementation of the strategy); search for new funding sources, their accumulation to address priority areas of settlements.

#### Використана література

1. Ансофф, И. Стратегическое управление [Электронный ресурс] / И. Ансофф. – Режим доступа: [http://www.koob.ru/ansoff\\_igor/](http://www.koob.ru/ansoff_igor/). – Название с экрана.
2. Біла, С.О. Інституційні пріоритети формування стратегії регіонального розвитку [Електронний ресурс] / С.О. Біла // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право): наук. журн. / гол. ред. О.П. Степанов. – 2010. – № 2. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/sru/2010\\_2/](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/sru/2010_2/)
3. Жаліло, Я. Економічна стратегія як категорія сучасної економічної науки [Текст] / Я. Жаліло // Економіка України. – 2005. – № 1. – С.19–27.
4. Кузнецова, Е. Стратегическая концепция устойчивого развития экономики [Текст] / Е. Кузнецова // Проблемы теории и практики управления. – 2007. – № 6. – С.33–43.
5. Монастирський, Г.Л. Державний і муніципальний сектори національної економіки: концепція модернізації [Текст] / Г.Л. Монастирський // Ринкова система України: стан та перспективи розвитку: монографія / за заг. ред. О.В. Макарюка, В.М. Жмайлова, Ю.І. Данька. – Х.: Міськдрук, 2011. – С.103–157.
6. Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации; под ред. Г.В. Витткэмпера, Г.Я. Козлова, В.С.Авдонина. – М.: КДУ, 2006. – 456 с.
7. Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: монографія; за ред. проф. Мельник А.Ф. – Тернопіль: Економічна думка, 2003. – 608 с.
8. Офіційний сайт Асоціації міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua>
9. Панухник, О.В. Теорія і практика територіальних інтеграційних процесів в регіональних соціально-економічних системах: монографія [Текст] / О.В. Панухник. – Херсон: Айлант, 2012. – 358 с.
10. Райковська, І.Т. Критичний огляд сучасних методик стратегічного аналізу [Текст] / І.Т. Райковська // Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. – 2012. – № 1 (59). – С.172–178.
11. Стратегический процесс. Концепции, проблемы, решения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.uamconsult.com/book\\_458\\_chapter\\_25\\_Glava\\_5.html](http://www.uamconsult.com/book_458_chapter_25_Glava_5.html).
12. Стратегії розвитку регіонів: шляхи забезпечення дієвості. Збірник матеріалів «круглого столу» [Текст]; за ред. С.О. Білої. – К.: НІСД, 2011. – 88 с.
13. Стратегія розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Стратегія\\_розвитку](http://uk.wikipedia.org/wiki/Стратегія_розвитку).
14. Томпсон, А.А. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа; пер. с англ. [Текст] / А.А. Томпсон, А. Дж. Стрикленд. – М.: Вильямс, 2006. – 928 с.