

7. Galushko V.G. Comparison of Two Strategies for Planning Perishables Transportation. Journal of Automation and Information Sciences. Volume 42, Number 12, Begell House in the United State of America, 2010, p.69-72.

УДК 330.46

Кулик А.В.

Поняття та основні ознаки програмно-цільового методу в управлінні

У даній статті визначено поняття та основні ознаки програмно-цільового методу

Ключові слова: програмно-цільове управління, програмно-цільовим метод.

The notions and main features program-target method are determined.

Key words: program-target management, program-target method.

Вступ. Використання програмно-цільового методу (ПЦМ) обумовлено об'єктивною необхідністю вирішення складних, масштабних, довготермінових проблем і задач, які не вирішуються, або не можуть бути вирішені в режимі інерційного функціонування і розвитку системи та потребують реалізації спеціальних заходів, концентрації зусиль і засобів, мобілізації додаткових ресурсів. Такі проблеми і задачі виникають у всіх сферах і на всіх рівнях управління складними динамічними системами та можуть бути вирішені лише з використанням спеціального засобу, яким є ПЦМ.

Інтенсивний розвиток і постійне ускладнення суспільних явищ і процесів, розширення та поглиблення

насутих суспільних потреб на рівні з об'єктивною вразливістю і обмеженістю природних умов і ресурсів, нестабільність зовнішнього і внутрішнього середовища діяльності економічних об'єктів, невизначеність процесів формування і розвитку більшості факторів соціально-економічного розвитку призводить до виникнення та загострення різноманітних економічних, політичних, національних, морально-етичних, релігійних, екологічних проблем. Їх вирішення вимагає розробки комплексу взаємопов'язаних і взаємообумовлених заходів, що можливо лише з використанням ПЦМ.

Крім того система управління будь-якого рівня (державного, регіонального, місцевого) передбачає наявність єдиного централізованого механізму вирішення задач, пов'язаних із узгодженістю, збалансованістю всіх їх ланок як єдиної системи, регулюванням сукупності взаємопов'язаних та взаємообумовлених явищ і процесів виходячи із загальносистемних цілей та інтересів, що можливо тільки з використанням ПЦМ.

ПЦМ створювався та розвивався як універсальний засіб розв'язання складних, масштабних, довготермінових проблем і задач на основі теорії систем, системного аналізу, теорії прийняття рішень, економіко-математичних методів, інформаційних технологій і систем. Він має достатньо широке коло можливих сфер застосування на всіх етапах розвитку економіки в умовах практично будь-якої політичної і економічної системи. У майбутньому він має широку перспективу в сфері удосконалення загальнодержавного, галузевого, регіонального та місцевого управління.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми теорії, методології і практики використання ПЦМ розглядаються в роботах багатьох провідних фахівців, зокрема

Є.П.Голубкова, Я.Г.Берсуцького, В.М.Бородюка, О.В.Бреславцева, В.М.Данілова-Даніляна, М.І.Іванова, В.І.Ірікова, В.Я.Кліланда, У.Кінга, В.З.Мільнера, П.І.Морозова, Г.С.Поспелова, В.Я.Рубана, Б.Г.Салтикова, Ю.М.Самохіна, В.А.Тамбовцева, О.П.Сулова і В.А.Вишневською, Б.А.Райзберга і О.Г.Лобко, Г.Г.Балаяна та інших.

Невирішені проблеми. ПЦМ достатньо широко використовується в управлінні економічними та соціальними об'єктами, явищами, процесами і відношеннями на міждержавному, державному, регіональному, галузевому місцевому рівнях, а також на рівні господарюючих суб'єктів. Проте до сьогодні ще не сформувався загальновизнаного підходу до визначення поняття ПЦМ, а також його основних ознак.

Мета. Метою даною статті є визначення та обґрунтування поняття та основних ознак ПЦМ.

Основний матеріал. Найбільш часто ПЦМ у плануванні й управлінні визначають як *метод, при якому цілі плану пов'язуються з ресурсами за допомогою програм* [4, с. 326; 11, с. 525; 1]. У даному визначенні цілі розглядаються як щось зовнішнє по відношенню до програм, визначене у плані... Проте цілеспрямованість є однією із основних ознак ПЦМ, а визначення та обґрунтування цілей, які необхідно досягти програмними засобами – є другим, після визначення мети, етапом розробки програм. Крім того, цілі програми пов'язані не тільки з ресурсами, як стверджується у визначенні, а й з заходами, за допомогою яких планується їх досягти, строками реалізації останніх, виконавцями.

Також ПЦМ визначають як *сукупність взаємопов'язаних і взаємообумовлених процедур проблемно-орієнтованого управління* [9, с. 11]. Проте,

проблемна орієнтація не є визначальною ознакою ПЦМ. По-перше, проблемна орієнтація не є прерогативою тільки ПЦМ, оскільки більшість методів управління тією або іншою мірою спрямовані на вирішення проблем. По-друге, даний метод застосовується не стільки для вирішення проблем, скільки для досягнення встановлених цілей. Саме тому він і називається програмно-цільовим. Дійсно, у першу чергу, ПЦМ орієнтується на досягнення цілей, пов'язаних із вирішенням проблем, насамперед глобальних і системних, які потребують негайного вирішення. Проте, якщо управління буде спрямоване тільки на вирішення проблем, воно ніколи не буде раціональним, результативним та ефективним. Таке управління передбачає здійснення заходів, спрямованих на оптимізацію діяльності системи, забезпечення її стабільного та збалансованого розвитку. Тому ПЦМ повинен бути спрямованим на досягнення цілей, що забезпечують оптимальну діяльність системи, її стабільний, збалансований розвиток, у тому числі, на вирішення проблем, попередження та нейтралізацію факторів, які можуть призвести до їх виникнення. Отже, ознаки ПЦМ відповідають основним ознакам програмно-цільового управління (ПЦУ), а не проблемно-орієнтованого. Крім того, ПЦМ не може бути сукупністю процедур управління, оскільки управління є більш загальним поняттям і реалізуються за допомогою різноманітних методів, тобто метод є засобом управління.

ПЦМ, також визначають як *метод, що полягає в науковому обтрунтуванні народногосподарських проблем, формулюванні економічних цілей, що витікають з цих проблем, визначенні комплексу взаємопов'язаних заходів і адресних планових завдань, що дозволяють з урахуванням наявних ресурсів своєчасно вирішити проблеми і досягти*

поставленої цілі [14]. Проте, наукове обґрунтування народногосподарських проблем і формулювання економічних цілей є завданням державної економічної політики. У межах ПЦМ обґрунтовуються лише ті проблеми і формулюються лише ті цілі, які можуть бути вирішені (досягнуті) програмними засобами. Також всі методи державного управління тією чи іншою мірою полягають у визначенні комплексу взаємопов'язаних заходів і адресних планових завдань, що дають змогу з урахуванням наявних ресурсів своєчасно вирішити проблеми і досягти поставленої цілі. ПЦМ визначає програмні за змістом та способом реалізації заходи і завдання.

Суслов О.П. та Вишневіська В.А. [12, с. 20] визначають ПЦМ як метод ПЦУ - систему розрахунків для визначення адресних завдань і показників, що їх визначають, конкретним виконавцям, методів і прийомів погодження їх між собою. У даному визначенні акцент зроблено на технологічній стороні ПЦМ, що обмежує його сутність, у ньому не розкривається його призначення та роль.

Найбільш відповідає сутності, на нашу думку, визначення ПЦМ як способу вирішення крупних і складних проблем засобами розроблення і проведення системи програмних заходів, орієнтованих на цілі, досягнення яких забезпечує вирішення проблем, що виникли [9, с. 7]. Проте, дане визначення обмежує ПЦМ проблемною орієнтацією, що, як було доведено вище, обмежує його сутність.

Крім того, у науковій літературі зазначають певну умовність назви “метод” стосовно до програмно-цільового підходу. Наприклад, на думку Райзберга Б.А. та Лобко О.Г. [9, с. 10] ПЦМ втілює не тільки один із способів, методів управління, а й широку методологію рішення самих

різноманітних проблем, що виникають у різних сферах цілеспрямованої діяльності людей, держави, суспільства. Вони також зазначають, що і стосовно до управління економічними об'єктами, процесами, відношеннями в цілому теорія управління також не формулює чіткого змісту поняття “метод управління”.

Дійсно, за своєю сутністю ПЦМ є однією із основних форм застосування комплексного і системного підходу до управління об'єктами, процесами та відношеннями різноманітної природи і змісту. Тому поширене в економічній і управлінській літературі поняття “ПЦМ” є більш широкою категорією порівняно із загальновизнаним трактуванням слова “метод”, який розуміють як один із способів аналізу, дослідження, управління. Змісту, який вкладається в поняття “ПЦМ”, на думку Райзберга Б.А. та Лобко О.Г. [9, с. 10] більше відповідають терміни “методологія”, “підхід”, “управлінські механізми”. Саме в такому розумінні і сприймається традиційно поняття “ПЦМ” у науковій літературі. Проте, на нашу думку, це не зовсім так, оскільки поняття “методологія”, “підхід” і “метод” на сучасному етапі розвитку теорії пізнання, хоча і залишаються багато в чому невизначеними, проте поступово набувають чіткого змістовного навантаження. Зважаючи на те, що дані поняття є ключовими поняттями теорії пізнання, їх розуміння є принциповим для визначення будь-якої сфери знань, особливо прикладної, пов'язаної із пізнанням об'єктивної дійсності й управління нею, до яких відноситься і ПЦУ. Відповідно повинні бути уточнені поняття “програмно-цільова методологія”, “програмно-цільовий підхід”, “програмно-цільовий метод”.

Невизначеність даних понять обумовлена, на нашу думку, невизначеністю термінів “методологія”, “підхід”,

“метод” в управлінні. Найбільш загальним інтегрованим поняття є *методологія управління*. Її необхідно розуміти як систему базових підходів, принципів, методів і методик управлінської діяльності, а також способів, прийомів і засобів їх реалізації. Отже, методологія управління як основні складові містить в собі: *підходи* – філософські, теоретичні позиції, стратегії управління, що визначають базовий напрямок досягнення цілей та вирішення задач управління, вибір принципів, методів і методики управління; *принципи* – основні загальновизнані вихідні положення й основні правила управління, що визначають умови досягнення цілей та вирішення задач управління; *методи* – науково обґрунтовані системи способів, прийомів та засобів управління, що забезпечують реалізацію функцій та досягнення цілей управління; *методики* – науково обґрунтовані системи досягнення конкретних цілей і вирішення конкретних задач управління. Їх безпосередній зміст визначається лише у взаємозв’язку з об’єктом прикладання.

Програмно-цільова діяльність в управлінні виділяється особливими способами, прийомами та засобами, що забезпечують реалізацію функцій і досягнення цілей управління. Вони ґрунтуються на власному підході, принципах і передбачають реалізацію відповідних методик. Тому ключовим поняттям програмно-цільової діяльності є “програмно-цільовий метод”. Саме він визначає специфіку програмно-цільового підходу та програмно-цільової методології в цілому.

Зважаючи на складність і багатогранність ПЦМ, однозначне його трактування завжди буде надто загальним. Детально визначити сутність ПЦМ можливо лише через його ознаки.

Ключовою ознакою ПЦМ є *програмність*. Відповідно до якої управління здійснюється шляхом розробки та реалізації програм.

Наступною ключовою ознакою ПЦМ є *цільова орієнтованість*.

Ціль визначають як бажаний стан системи або результат її поведінки. Вона є головним системотвірним чинником будь-якої системи, оскільки саме для здійснення цілей утворюються, існують і розвиваються системи. Цілі визначають, організовують систему, об'єднують в єдине ціле її діяльність. Саме рівень досяжності цілей визначає результативність і ефективність діяльності системи. Будучи чітко визначеними вони є потужним засобом забезпечення контрольованості та координованості діяльності системи, підвищення її ефективності. Тому цільова орієнтованість притаманна переважній більшості методів управління, які використовують цілі на всіх стадіях прийняття рішень. Проте тільки ПЦМ є унікальним спеціальним засобом досягнення цілей – шляхом розробки та реалізації програм. Він орієнтований на досягнення чітко визначених, конкретних, виражених у вигляді сукупності параметрів цілей.

У ПЦМ *цілі* – це чітко визначені загальні результати, які повинні бути досягнуті від реалізації програм. Вони є мотивами та засобами інтеграції розробки і реалізації програм.

ПЦМ не тільки вимагає наявності певної множини програмних цілей. Він передбачає необхідність лаконічного, чіткого і при можливості короткого визначення сутнісної характеристики програмних цілей, а також надання їм якомога більш високого рівня конкретності та кількісної визначеності.

Оскільки ПЦМ використовується для розв'язування складних системних завдань, йому властивий розгляд сукупності цілей, які утворюють багаторівневу, ієрархічну цільову систему, що охоплює всі цільові елементи, котрі необхідно досягти програмними засобами (рис.1).

Як правило, програма розробляється для досягнення однієї єдиної чітко встановленої цілі, яка визначає головний цільовий орієнтир або мету, з якою здійснюється програмування, і називається головною або генеральною ціллю. Досягнення головної (генеральної) цілі спрямоване на вирішення відповідної задачі управління. Головна ціль деталізується на загальні цілі, які не мають самостійного значення і є цілями-умовами для реалізації головної.

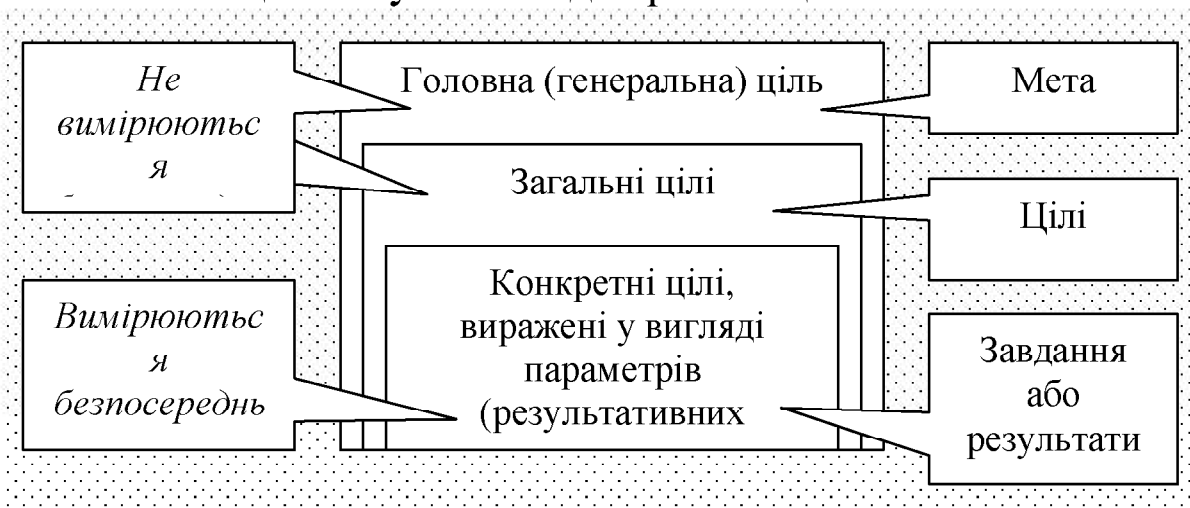


Рис. 1. Сукупність цілей у ПЦМ

Головна та загальні цілі не вимірюються безпосередньо. Вони не мають чіткого числового виразу та представляються якісними формулюваннями. Загальні цілі конкретизуються конкретними, які безпосередньо вимірюються та виражаються у вигляді конкретних параметрів або результативних показників. Вони є цілями-засобами й визначають завдання, які необхідно здійснити для досягнення загальних цілей та реалізувати за

допомогою ПЦМ в цілому, або конкретними результатами, які необхідно отримати з його допомогою. В теорії програмно-цільового управління завданнями прийнято називати цілі, для реалізації яких не потрібні цілі-засоби, та які є останнім рівнем деталізації головної цілі або мети програмування.

В управлінні всі методи тією або іншою мірою спрямовані на досягнення цілей, проте ПЦМ передбачає найбільш чітко встановлення цілей, орієнтоване на досягнення конкретних результатів.

Отже, ПЦМ є спеціальним засобом (інструментом) досягнення чітко визначених цілей, виражених у вигляді конкретних параметрів (результативних показників).

Традиційно вважається, що “цілі виникають тоді, коли є проблеми [5, с. 441]” і, відповідно, що ПЦМ “використовується найбільш часто в умовах наявності проблемних ситуацій [9, с. 7]”. Тому ще однією ознакою ПЦМ традиційно визначають *орієнтацію на вирішення проблем*, відповідно до якої ПЦМ акумулює всю сукупність методів розробки й прийняття управлінських рішень, надаючи їм чітко вираженої проблемно-цільової орієнтації. В такому розумінні прийняття управлінських рішень, пов’язаних із проблемною ситуацією, є сферою застосування ПЦМ.

Визначення цієї ознаки ПЦМ нерозривно пов’язане із розумінням сутності категорії “проблема”. Проте, в науковій літературі воно є неоднозначним.

У загальнонауковому розумінні проблему розглядають як перешкоду, складність, задачу та визначають як складне теоретичне або практичне питання або задачу, що потребують вирішення [7, с. 41;8; 13], комплекс питань, вирішення яких представляє суттєвий практичний або теоретичний інтерес [14, с. 512], задачу,

що не вирішується або питання, підготовлені до вирішення [15, с. 266]. Відповідно до такого розуміння проблеми ПЦМ, що спрямований на вирішення складних задач управління, які мають суттєве практичне значення, є проблемно-орієнтованим.

Проте, у системному підході, теорії та практиці управління проблему традиційно визначають як *розходження бажаного і дійсного* [5, с. 441], *невідповідність між існуючим і цільовим станом системи при даному стані середовища* [10, с. 41]. У державному управлінні ПЦМ, як правило, спрямований на вирішення соціально-економічних проблем, які прийнято визначати як *невідповідності між наявним або очікуваним станом, становищем економічних об'єктів, процесів, відношень, осіб, що приймають у них участь, і бажаним, нормативним станом* [9, с. 130]. Природно, що наявність проблем характеризується насамперед відхиленням від норм у сторону недостатності, хоча і надлишковість (небажане перевищення нормативних рівнів) також здатна іноді створювати проблему. Проте, проблеми – це не тільки невідповідність між бажаним і дійсним, існуючим та цільовим, наявним і бажаним або нормативним. У системних об'єктах проблеми є якісною ознакою їх стану – *це такий стан системи, що неодмінно призведе до негативного результату і потребує негайного втручання*.

Наявність проблем є закономірним результатом діяльності будь-яких систем, в т.ч., суспільних. Їх існування обумовлене постійно зростаючими потребами суспільства при об'єктивній обмеженості ресурсів і безпосередньо пов'язане із перевищенням наявних або замовлених потреб над потенційно або реально можливим рівнем їх задоволенням. Проблеми призводять до зниження рівня та якості життя людей, дискомфорту і

незадоволеності життям, створюють психологічну напругу. Разом з тим, існування проблем не є однозначно негативним явищем. Певною мірою вони відіграють позитивну роль, оскільки збуджують інтерес і стимулюють до активної діяльності, спрямованої на подолання проблем і, таким чином, виступають рушійними силами розвитку.

Проблемна орієнтація ПЦМ є беззаперечною його ознакою, оскільки саме проблемні ситуації потребують першочергового вирішення. Проте, розгляд даної ознаки як визначальної призводить до того, що ПЦМ використовується лише для вирішення проблем.

Ми глибоко переконані, що будь-яке управління, в т.ч., програмно-цільове, повинно бути спрямоване не тільки і не стільки на вирішення проблем, скільки на їх попередження й недопущення, а також виявлення й нейтралізацію явищ і процесів, які можуть призвести до виникнення проблем, адже вирішення будь-яких проблемних ситуацій, які вже сформувалися, вимагає істотно більших зусиль, затрат ресурсів і часу ніж їх попередження. Тому цілі в ПЦУ завжди повинні впливати із об'єктивно сформованої ситуації в керованій системі та забезпечувати її стабільне функціонування і розвиток.

Така точка зору неявно присутня у твердженнях науковців, які впевнено відстоюють однозначну проблемну орієнтацію ПЦМ, але разом з тим пишуть, що “державна в ринкових умовах вдається до використання своїх фінансових можливостей і засобів регулювання, стимулювання в формі організованих і підтриманих державою цільових програм, що дозволяють послабити або зняти проблеми, подавити кризові явища. Держава також використовує програми як інструмент сприяння економічному зростанню, збільшенню національного багатства, забезпечення безпеки [9, с. 122]”.

Отже, ПЦМ необхідно розуміти не стільки як проблемно-орієнтований, стільки як ситуаційно-орієнтований. Саме ситуація є об'єктом програмування. Більше того програмування буде ефективним лише у тому випадку, якщо кожна ситуація буде розглядатися як системна, що складається із різних взаємопов'язаних, взаємозалежних і взаємообумовлених проявів, а також тоді, коли вона буде об'єктивно, точно та достовірно описана, тобто будуть встановлені основні її прояви, конкретні взаємозв'язки між ними, фактори та тенденції розвитку. Це дозволить розробити конкретні сценарії розвитку, а також конкретні механізми досягнення бажаної ситуації, які і будуть реалізовані у вигляді програмних дій.

Отже, ПЦМ спрямований на вирішення проблем і задач, які впливають із реально існуючої об'єктивно оціненої ситуації в керованій системі, безпосередньо впливає на формування результатів та якості діяльності системи, її стабільність і збалансованість.

Разом з тим, зважаючи на складність, ПЦМ не повинен використовуватися для вирішення всіх проблем і задач управління, зокрема таких, які за певних умов можуть бути вирішені самостійно, або таких, що можуть вирішитися іншими, більш простими методами.

ПЦМ спрямований на вирішення нагальних, масштабних, довготермінових проблем і задач, які не вирішуються, або не можуть бути вирішені в режимі інерційного (природного) функціонування і розвитку системи, потребують реалізації спеціальних заходів, концентрації зусиль і засобів, мобілізації додаткових ресурсів та мають тенденцію до ускладнення і загострення. Це вимагає існування об'єктивних критеріїв та методик визначення пріоритетності проблем і задач, що потребують програмної реалізації, обґрунтованості їх

виділення із загальної сукупності основних проблем та цільових задач розвитку керованої системи.

У теорії та практиці програмування пропонуються різні критерії виділення проблем і задач, що потребують програмного вирішення, шляхом розробки та реалізації цільових програм. Проте, у більшості випадків, вони мають якісний характер, тому практичне їх використання ускладнене. Це призводить до того, що на практиці проблеми та задачі для програмної реалізації обираються за їх нагальністю, невідкладністю в уявленні осіб, що приймають рішення, що обумовлює високий рівень суб'єктивності та небезпеку волюнтаризму навіть в умовах колективного прийняття рішень.

Відсутність об'єктивних критеріїв і методик визначення пріоритетності проблем і задач, що потребують програмної реалізації призводить до: віднесення до задач і проблем, які потребуються програмної реалізації таких, що можуть бути вирішені без розробки програм еволюційно або іншими методами управління і, таким чином, необґрунтованого розширення кількості програм; виділення в межах однієї програми різнопріоритетних задач, що призводить до “розмивання” ПЦУ; необґрунтованого розширення кола задач і проблем, які пропонуються вирішити за допомогою програми, в умовах, коли крайньою необхідністю є вирішення лише однієї із них; необґрунтованого виділення задач і проблем, пов'язаних із задоволенням певного типу потреб, хоча в реальності гостра незадоволеність спостерігається лише за окремим його видом, а всі інші могли б задовольнятися без складання і реалізації спеціальних програм; розробки надзвичайно масштабних програм, ототожнення вузько орієнтованих за своєю природою цільових програм з

істотно ширшими за зоною охоплення орієнтуючими програмами.

ПЦМ передбачає визначення й обґрунтування цілей, яких необхідно досягти.

Процес визначення й обґрунтування цілей традиційно розглядають як єдиний і часто називають “формулюванням цілей [4, с. 326]”. З точки зору програмно-цільової діяльності вони визначаються як дві взаємопов’язані процедури *встановлення цілей* та *обґрунтування цілей*, що полягають у побудові ієрархічно організованої науково обґрунтованої системи (“дерева”) цілей. Ранжування цілей в системі здійснюється за суспільною значимістю і загальнодержавною важливістю.

Система цілей визначається виходячи, не тільки із бажання (суб’єктивна сторона) і об’єктивного характеру проблеми або задачі, що вирішується, а й з реальних можливостей їх вирішення (ресурсів і умов внутрішнього та зовнішнього середовища).

Застосування ПЦМ спрямоване на вирішення окремих проблем і задач, які нерозривно пов’язані з іншими проблемами та задачами й перебувають під впливом умов внутрішнього і зовнішнього середовища. Тому формування окремих цілей має здійснюватися на основі глибокого аналізу суспільних, державних, особистих потреб, соціальних, економічних, екологічних, політичних та інших умов, нагальних задач забезпечення соціальної, економічної, екологічної, геополітичної, військової та іншої безпеки з урахуванням їх поточного стану та ступеню нагальності. Аналіз повинен містити в собі дослідження потреб, проблем, безпеки як в статично, так і в динаміці, приймаючи до уваги зміну їх структури, масштабів та співвідношення.

У практиці застосування ПЦМ саме з формулювання цілей починається програмування. Здебільшого воно здійснюється суб'єктивно без глибокого аналізу ситуації, що призводить до необ'єктивності сформульованих цілей, що істотно знижує ефективність програмування.

Леонт'єв В.В. [3, с. 356] називає програмування, що починається із визначення цілей “гаданням на кавовій гущі”. Він наголошує, що “процес програмування повинен починатися не з формулювання того, що економісти-теоретики називають загальною “функцією цілі”, а з розробки альтернативних сценаріїв, що подають за допомогою конкретних, нетехнологічних термінів один із декількох можливих варіантів майбутнього стану економіки”. У результаті це забезпечує можливість вибору між альтернативними сценаріями. Саме вибір між альтернативними сценаріями В.В.Леонт'єв називає ключовим моментом раціонального програмування національної економіки, на відміну від гадання на кавовій гущі, яке в умовах зростання загальної нестабільності перетворилося в ходовий товар економічних передбачень.

Свою точку зору він обґрунтовує тим, що якщо немає можливих варіантів вибору цілі, визначити їх дуже складно, оскільки дуже важко встановити переваги або навіть те, що краще, а що гірше, особливо у такій невизначеній і непередбачуваній сфері як економіка. Леонт'єв В.В. зазначає, що “... порівнюючи альтернативні програми розвитку національної економіки – кожна з яких викопана дуже детально, особливо, що стосується питань, які можуть зачіпати моє власне благополуччя і мою власну оцінку правильності програми в цілому, – мені було б нескладно вирішити, якій би з них я надав перевагу або, щонайменше, яку вважав би не гіршою інших. Я міг би це

зробити, незважаючи на мою нездатність описати свої переваги, свої вподобання і упередження [3, с. 356]”.

Формулювання цілей є достатньо складною процедурою, яка повинна ґрунтуватися на глибоких попередніх дослідженнях ситуації, які дозволяють розробити можливі сценарії її розвитку, оцінити їх і вибрати оптимальні, найбільш раціональні. Саме на основі цих сценаріїв і повинні формулюватися цілі, які, таким чином, будуть об’єктивно впливати із можливих варіантів розвитку ситуації та розроблятися найбільш раціональні, результативні й ефективні механізми їх реалізації.

Далі В.В.Леонт'єв наголошує, що “вибір між можливими альтернативами буде можливим, якщо тільки кожна з них буде представлена в конкретних деталях, а не в загальних термінах. Технічний апарат, необхідний для створення такого детального реалістичного образу, повинен бути надзвичайно складним і дуже дорогим. Коли справа доходить до підготовки програми, не потрібно шкодувати зусиль на використання найдорожчих методів збору і обробки даних і найдосконаліших методів економічного моделювання і обчислювальних процедур [3, с. 357]”.

Проте на сьогодні ще збереглась ситуація, що істотно впливає на розробку детальних програм, про яку говорив В.В.Леонт'єв ще в 70-х роках минулого століття [3, с. 358]: “...більшість економістів, які займаються прогнозами, будують їх в таких узагальнених показниках, що необхідні деталі або ігноруються з самого початку, або губляться при сходженні від конкретних інженерних деталей до визначення індексів або узагальнених статистичних агрегатних показників”. У такій ситуації спеціалісти, які займаються збором даних і побудовою моделей та залучені в процес програмування, повинні будуть зруйнувати

бар'єр, що відділяє економістів – економістів-теоретиків, зокрема, – від експертів, які мають спеціальні технологічні знання в різних сферах виробництва і споживання, а також і у сфері управління приватними і державними підприємствами.

Отже, ПЦМ *передбачає комплексний і системний аналіз ситуації, розробку й оцінку альтернативних сценаріїв її розвитку та на їх основі визначення й обґрунтування цілей, яких необхідно досягти* (рис.2). Вони орієнтують програмні заходи на досягнення цілей програми, взаємозв'язують, інтегрують всі програмні дії та організують їх у систему реалізації цілей.

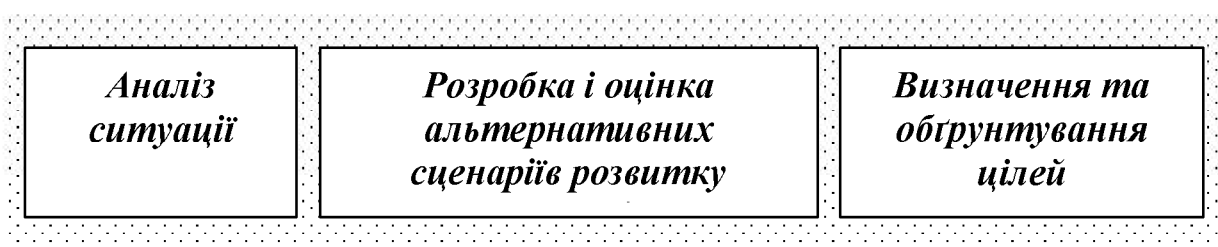


Рис. 2. Загальна схема формулювання цілей

Оскільки ПЦМ є методом досягнення конкретних цілей, він *передбачає їх вимірювання та подання у вигляді відповідних параметрів або результативних показників*. Цілі, що можуть досягатися за допомогою ПЦМ, пов'язані з різними сферами суспільної діяльності та різними за природою явищами (соціальними, політичними, економічними, екологічними, виробничими тощо). Вони є надзвичайно різноманітними, багатогранними та різноякісними. Переважна більшість цілей складно вимірюються або взагалі не піддаються безпосередньому вимірюванню. Практично неможливо розробити універсальні методики вимірювання результативних показників для всіх видів програм, тому, як правило,

обмежуються лише загальними методичними рекомендаціями. Практично задачу вимірювання результативних показників доводиться вирішувати для кожної програми окремо. На сьогодні в Україні розроблені типові переліки результативних показників виконання бюджетних програм в окремих галузях, зокрема, в охороні здоров'я, освіті, державному управлінні, соціальному захисті сім'ї, дітей та молоді, культурі, соціальному захисті та соціальному забезпеченні, фізичній культурі і спорті. Разом з тим, лише наявність чітко визначених результатів, які можуть бути виміряні, насамперед через систему бухгалтерського обліку та звітності, дозволить здійснювати оцінку ефективності програм, забезпечить можливості дієвого державного регулювання та контролю за розробкою, прийняттям і реалізацією програм. Відсутність чітко визначених результативних показників у програмах ставить під сумнів доцільність їх реалізації, унеможлиблює оцінку їх ефективності, що навіть при багатоваріантній розробці не забезпечить відбір раціональних і, тим більше, оптимальних варіантів програм.

У ПЦМ досягнення цілей здійснюється шляхом реалізації спеціальних програмних заходів - дій, за допомогою яких реалізуються програмні цілі.

Отже, ПЦМ забезпечує перехід від сукупності системно організованих цілей до системи програмних заходів для їх досягнення. Завдяки цьому відбувається не тільки "послаблення або зняття проблеми [9, с. 8]", а й досягнення бажаної ситуації в керованій системі. Але при цьому не потрібно забувати, що результати ПЦМ визначаються не стільки системою конкретно розроблених цілей і заходів для їх досягнення, стільки їх реалізацією. На цьому наголошує і В.В.Леонтьєв [3, с. 353]: "без

всеохоплюючої..., внутрішньо узгодженої програми не може бути програмування... Але підготовка сценарію недостатня; п'єса повинна бути поставлена і зіграна. Обов'язок кожного, хто виступає за введення програмування національної економіки в нашій країні – і я один із них, – запропонувати план його здійснення на ділі. Цією проблемою у США зайняті декілька комітетів конгресу і що- найменше одна комісія, призначена президентом, не кажучи вже про урядові групи”.

У ПЦМ програмні заходи є *системою програмних дій з реалізації цілей, що передбачають здійснення певних процедур і операцій, спрямованих на досягнення конкретних цілей з використанням необхідних для цього засобів. У сукупності вони складають програмно-цільовий комплекс реалізації цілей - систему чітко встановлених, належних до виконання програмних заходів для досягнення конкретних цілей. У ньому ціль діяльності виходить на перший план, стає, з одного боку, головним орієнтиром, з іншого – зв'язувальною ланкою всієї системи програмних заходів.*

Здійснюються програмні заходи з використанням необхідних для цього засобів або ресурсів.

Застосування ПЦМ спрямоване на вирішення окремих задач в умовах складного динамічного зовнішнього, по відношенню до програмної задачі, середовища (політичного, соціального, економічного, екологічного тощо). Наявність такого середовища накладає низку обмежень на програмні заходи та ресурси, обумовлені цільовими установками, діючим законодавством, раніше прийнятими рішеннями, наявністю інших програмних цілей та заходів, обмеженими ресурсними можливостями та засобами. Це, насамперед, законодавчі, нормативно-правові, соціальні,

економічні та екологічні обмеження. Їх необхідно враховувати в процесі розробки програмних цілей, заходів і засобів їх реалізації. Врахування подібних обмежень забезпечить коректне використання ПЦМ.

Отже, ПЦМ передбачає необхідність виявлення (встановлення) та врахування реальних можливостей та обмежень досягнення поставлених цілей, реалізації програмних заходів, обґрунтованості останніх з точки їх узгодженості з можливостями та обмеженнями.

Лише на основі об'єктивно встановлених можливостей і обмежень, виходячи із реальних потреб, визначаються засоби, необхідні для досягнення цілей та здійснення програмних заходів.

Одним із найбільш важливих обмежень є часове обмеження – ПЦМ передбачає *встановлення конкретних термінів виконання програмних заходів і досягнення встановлених цілей*. Тому формулювання цілей та програмних заходів повинно здійснюватися в безпосередньому взаємозв'язку із наміченими термінами виходу на заданий цільовий рівень і передбачати їх обґрунтування з точки зору досяжності та можливості реалізації в задані терміни.

Побудова системи програмних засобів передбачає *необхідність узгодженості постановки програмних заходів з програмними цілями, для реалізації яких вони призначені, термінами реалізації, ресурсними та іншими можливостями і обмеженнями*. Подібна узгодженість досягається в результаті використання логічної схеми формування програм або застосування ПЦМ.

Райзберг Б.А. та Лобко О.Г. [9, с. 9] логічну схему формування програм виражають формулою, поданою на рис. 3. Коротко вона виглядає як: **Цілі – Шляхи – Засоби** і відображає, за твердженням авторів, основний

методологічний принцип, згідно з яким програмні цілі потрібно втілювати в систему заходів, шляхів і способів їх реалізації, що забезпечуються потрібними для цього засобами, ресурсами.



Рис. 3. Логічна схема застосування ПЦМ за Райзбергом Б.А. та Лобко О.Г.

У наведеній формулі, а також у коментарях до неї, на нашу думку, надто загальним і невизначеним є поняття “шляхи досягнення цілей”: у формулі використовується поняття “шляхи досягнення цілей”, а в коментарях зазначається, що програмні цілі потрібно втілювати в систему заходів, шляхів і способів їх реалізації. На нашу думку, шляхи визначають загальні напрямки досягнення цілей і забезпечують їх досягнення не самі по собі, а лише через реалізацію певних заходів у певний спосіб. Отже, більш доцільно розглядати шляхи, заходи та способи досягнення цілей. Проте цілі досягаються безпосередньо за допомогою реалізації заходів у певний спосіб. Тобто ключовим поняттям є заходи досягнення цілей. Крім того, наведена вище формула не містить можливості та обмеження здійснення заходів.

Крім того, логічну схему застосування ПЦМ не можна визначати як основний методологічний принцип реалізації програмних цілей, як це роблять Райзберг Б.А. та Лобко О.Г., бо вона відображає основні технологічні

складові процесу, тобто програмно-цільову діяльність у найбільш загальному вигляді.

Зважаючи на сказане вище, подамо програмно-цільову діяльність у вигляді схеми, зображеної на рис. 4.

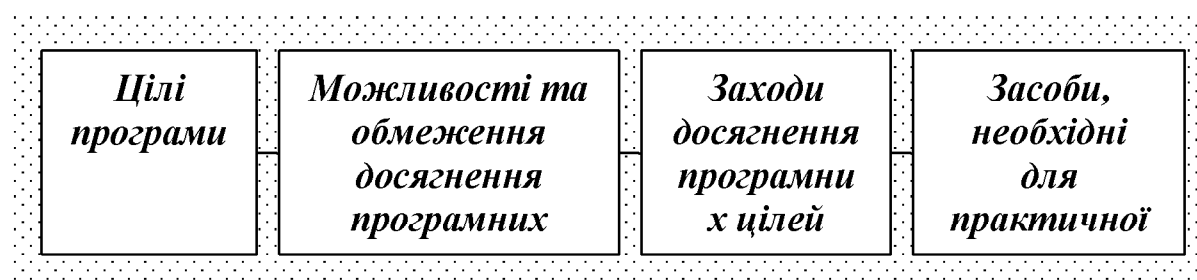


Рис. 4. Логічна схема програмно-цільової діяльності

Також важливо розуміти, що програмно-цільова діяльність не є односпрямованим рухом від заданих цілей до заходів, що реалізують цілі, і від них до засобів і ресурсів, необхідних для їх реалізації. Це двоспрямований рух: від цілей до засобів їх досягнення і від засобів до цілей, які можна досягти шляхом їх використання. Таким чином, ПЦМ спрямовує засоби на вирішення конкретних цілей і взаємно пов'язує їх. Здійснюється це через заходи, які необхідно здійснити для досягнення цілей і які можна реалізувати відповідно до наявних засобів. Цілі витікають із програмної задачі, задають загальну спрямованість програмних дій, їх орієнтацію на вирішення задачі. У той же час параметри цілей залежать від ресурсних та інших можливостей програми, в т.ч. терміну реалізації. Завдяки такій логіці в ПЦМ органічно поєднуються та реалізуються принципи цілеспрямованості, ресурсозабезпеченості та системності, притаманні процесам вирішення крупних комплексних задач та управління такими процесами.

Зважаючи на те, що програмні заходи розробляються для вирішення конкретних задач, з метою уникнення неочікуваних результатів, ПЦМ передбачає *необхідність*

поглибленого аналізу очікуваних та можливих побічних наслідків проведених програмних дій.

ПЦМ передбачає багатоваріантну розробку програм, що полягає в розробці різних альтернативних варіантів програм та встановленні критеріїв відбору доцільних варіантів. При варіантній розробці варіюванню підлягають програмні заходи та засоби, цільові показники, основні параметри, а також технологічні способи здійснення програми. Це дає змогу здійснити пошук *раціональних, результативних та ефективних варіантів рішень щодо досягнення програмних цілей*. Він реалізується у ході взаємного узгодження програмних цілей, заходів і засобів їх реалізації та полягає у розробці й аналізі різних варіантів заходів вирішення задачі при різних умовах і засобах, а також різних видів засобів для реалізації конкретних програмних заходів.

Багатоваріантний аналіз програмних заходів і засобів направлений на пошук оптимальної системи реалізації цілей програмних дій, що будуть задовольняти одну із двох умов [9, с. 9]: досягнення заданих величин цільових орієнтирів при мінімально допустимих затратах ресурсів і у можливо більш короткі строки; досягнення максимально можливого цільового ефекту при заданому (обмеженому) рівні затрат на вирішення програмної проблеми у визначені строки.

Програмні заходи розрізняються змістом або функціями та виконавцями. Тому ПЦМ передбачає *визначення системи дій з реалізації цілей за функціями, що характеризують зміст намічених заходів, і адресністю, тобто виконавцями програмних заходів*. Таке розділення має принциповий характер і визначає формування функціональної і адресної структури програм. Потреба в ньому обумовлена об'єктивною необхідністю

встановлення, того, що необхідно зробити для досягнення поставлених цілей і того, хто буде це робити. Тобто виявляється функціональний і адресний підхід до визначення системи програмних заходів.

Функціональний підхід реалізується на основі детального аналізу розгорнутої системи цілей, що дозволяє виявити достатньо повне коло необхідних програмних дій з реалізації цілей відповідно до їх функцій (функціональних заходів), а також узгодити їх в часі і, тим самим, забезпечити комплексність і системність у виділенні програмних заходів.

Відповідно до адресного підходу, для виділених програмних дій (функцій) з реалізації цілей встановлюють виконавці та принципи їх участі в реалізації програмних заходів. Таким чином система заходів функціональної природи конкретизується адресними програмними заходами.

Першочергове визначення функціональних заходів дозволяє більш просто і прозоро сформулювати достатньо повний і раціональний комплекс програмних дій з реалізації цілей з використанням варіантного аналізу, а також узгодити їх в часі. Це полегшує встановлення адресності програмних заходів, оскільки реалізація більшості з них пов'язана з багатьма виконавцями, кожен з яких виконує певне програмне завдання. Разом з тим, якщо визначення функціональних заходів здійснюється без урахування адресності, це надає ПЦМ міжгалузевого і міжрегіонального характеру та ускладнює вибір дій залежно від виконавців.

ПЦМ передбачає *цільовий розподіл ресурсів*, а не “за виконавцями” (галузями, регіонами, організаціями, об'єктами), який повинен бути вторинним і слідувати за цільовим розподілом. Відповідно до нього: потреби в

ресурсах визначаються відповідно до передбачуваних програмних заходів для досягнення конкретних цілей; ресурси виділяються для здійснення програмних заходів, спрямованих на досягнення конкретних цілей, тобто у безпосередньому зв'язку із цілями.

Цільовий розподіл ресурсів складніший ніж розподіл “за виконавцями” і потребує розробки спеціальної системи умов, принципів і нормативів розподілу. Лише в окремих випадках, коли цілі безпосередньо пов'язані з “виконавцями”, тобто діяльністю окремих об'єктів, організацій або органів управління, ці відмінності певною мірою нівелюються.

При цільовому розподілі ресурсів передбачається об'єктивне і повне врахування всіх потрібних ресурсів для реалізації передбачених програмних заходів, тому більш об'єктивно і повно визначається рівень потрібних затрат на досягнення цілей. При безпосередньому розподілі ресурсів за галузями, регіонами, організаціями, об'єктами насамперед приймаються до уваги лише затрати, безпосередньо пов'язані із забезпеченням їх діяльності, тоді як затрати на досягнення цілей діяльності виявляються звичайно потім, коли їх відсутність гальмує вирішення задачі.

Цільовий розподіл ресурсів безпосередньо пов'язує цілі і ресурси. Оскільки цілі в ПЦМ – це конкретні результати, яких необхідно досягти витративши встановлений обсяг ресурсів на реалізацію необхідних для цього заходів, він створює реальні умови для *об'єктивної оцінки ефективності використання ресурсів* уже на початкових стадіях програмування. При відсутності цільового розподілу ресурсів та їх спрямуванні “за виконавцями” об'єктивно визначити ефективність ресурсів дуже складно.

Цільова орієнтація ресурсів дозволяє провести багатоваріантний аналіз ресурсного забезпечення досягнення цілей, завдяки цьому здійснити пошук найбільш раціональних шляхів ефективного використання ресурсного потенціалу та мінімізації затрат.

Оскільки ПЦМ орієнтований на досягнення конкретних цілей, поданих у вигляді результативних показників, шляхом реалізації певних заходів з використанням необхідних засобів і ресурсів він *створює реальні можливості оцінки результативності та ефективності програм.*

На державному рівні розробляється та затверджується широке коло різних за масштабом та видами програм, пов'язаних з різними галузями діяльності. З метою уникнення дублювання встановлених для реалізації цілей, забезпечення системності вирішення взаємопов'язаних та взаємообумовлених проблем і задач, а також узгодження із загальною стратегією і пріоритетами розвитку держави й регіонів ПЦМ *вимагає взаємопов'язаності розробки різних видів програм на державному рівні.*

Більшість програм розробляються та реалізуються для вирішення проблем і задач, пов'язаних із задоволенням певного кола потреб, що *вимагає використання цільових нормативів і раціональних норм споживання.* Проте дотепер залишаються не розробленими методики виявлення та нормування більшості видів потреб, що призводить до нераціонального використання програмних ресурсів.

ПЦМ є надзвичайно складним методом, який передбачає багатоетапну процедуру прийняття оптимальних рішень щодо вибору цілей і задач програм, програмних заходів і необхідних для їх реалізації ресурсів,

що вимагає глибокого наукового обґрунтування. Здійснюється воно за допомогою економіко-математичних методів і моделей, які є потужним аналітичним інструментарієм обґрунтування цілей та задач програм, розробки альтернативних варіантів програмних заходів та використання ресурсів, розрахунку й узгодження показників програми між собою та з показниками інших програм, перспективних планів і прогнозів, засобами оптимізації результатів програми, а також автоматизації процесу програмування в цілому.

ПЦМ є ефективним універсальним методом. Він може використовуватися для рішення різноманітних економічних, соціальних, політичних та інших задач. Разом з тим, він поглишений універсальності, оскільки при безпосередньому застосуванні даного методу до конкретних задач або об'єктів проявляються його специфічні особливості, обумовлені природою та особливостями останніх. *Операції, процедури й алгоритми практичної реалізації ПЦМ не можуть бути визначені таким чином, щоб розповсюджуватися на будь-яку задачу або будь-який об'єкт.* Він визначає загальну методологію або загальні методичні підходи, принципи, способи і прийоми та загальну технологію рішення задач управління. При його використанні для рішення конкретних задач доводиться, опираючись на його підходи, принципи, способи та прийоми, розробляти спеціальну методику і технологію визначення програмних цілей, заходів, спрямованих на їх досягнення та засобів, необхідних для цього, з урахуванням їх специфіки, індивідуальності, яку не відображає загальна програмно-цільова методологія. Тому, застосування ПЦМ вимагає не тільки глибокого знання й розуміння його методики й організації, але й уміння творчо використовувати їх в конкретних ситуаціях,

виробляючи спеціальні технічні процедури складання програм та їх реалізації.

Висновки. У загальному розумінні ПЦМ визначаємо як *метод вирішення складних системних задач шляхом досягнення чітко встановлених цілей, виражених у вигляді конкретних параметрів, за допомогою реалізації спеціальних програмних заходів з використанням наявних засобів та з урахуванням реальних можливостей і обмежень у встановлені терміни, що полягає у розробці та реалізації програм.* Основними ознаками ПЦМ є: програмність; цільова орієнтованість; ситуаційна орієнтованість; пріоритетність; визначення та обґрунтування цілей; подання цілей у вигляді результативних показників; дієвість; залежність від реальних можливостей і обмежень; терміновість; узгодженість; необхідність аналізу наслідків; багатоваріантність; функціональність та адресність програмних заходів; цільовий розподіл ресурсів; можливість об'єктивної оцінки ефективності використання ресурсів; можливість оцінки результативності, продуктивності та ефективності програм; необхідність взаємопов'язаності різних програм; необхідність використання економіко-математичних методів і моделей.

Література

1. Большой Энциклопедический словарь // <http://dic.academic.ru>
2. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: у 6 томах / Азаров М.Я. (голова редколегії), Ярошенко Ф.О., Амоша О.І., Гасанов С.С., Дем'яненко М.Я. – Т.4: Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. – К.: НДФІ, 2004. – 368 с.
3. Леонтьев В.В. Избранные произведения: в 3-х т. Избранные статьи / В.В.Леонтьев; научный редактор, вступительная статья А.Г. Гранберга. – М.: ЗАО “Издательство “Экономика”, 2007. – Т. 3. – 414 с.

4. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки / Лопатников Л.И. -5-е издание перераб. и доп. – М.: Дело, 2003. – 520 с.
5. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки / Лопатников Л.И.– М.: Дело, 1987. – 509 с.
6. Моделі і методи прийняття рішень в аналізі та аудиті. Навчальний посібник для студентів спеціальності 7.050106 “Облік і аудит” / За ред. д.е.н., професора Ф.Ф.Бутинця, к.е.н., доцента М.М.Шигун. – Житомир: ЖДТУ, 2004. – 352 с.
7. Новейший философский словарь / Сост. А.А. Грицанов. – Минск: Изд. В.М. Скакун, 1998. – 896 с.
8. Новейший философский словарь // <http://dic.academic.ru>.
9. Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление. Уч. пособ. / Б.А.Райзберг, А.Г.Лобко – М.: ИНФРА, 2002. – 428 с.
10. Системный анализ в управлении: Учебное пособие / В.С.Анфилатов и др. Под ред.. А.А.Емельянова. –М.: Финансы и статистика, 2002. 368 с.
11. Словарь по кибернетике: Св.2000 ст. / Под ред. В.С. Михалевича. – 2-е изд. – К.: Гл.ред. УСЭ им. М.П. Бажана, 1989. – 751 с.
12. Суслов О.П., Вишневська В.А. Програмно-цільове управління: аспекти моделювання. / О.П.Суслов, В.А. Вишневська. – К.: Знання, 1998. – 115 с.
13. Толковый словарь Ожегова // <http://dic.academic.ru>.
14. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С.С.Аверинцев и др. – 2-е издание. –М.: Сов.энциклопедия. 1989. - 815 с.
15. Философский энциклопедический словарь. –М.: Инфра-М, 2003. - 576 с.

УДК 330.3:330.5

В.В. Кулик

Антикризове управління в соціально-економічних системах

Розглядаються актуальні проблеми антикризового управління в соціально-економічних системах. З метою підтримки рівноваги і пропорційного розвитку