

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Центр професійної та післядипломної освіти
Кафедра управління

Шифр _____

Наказ ректора про
затвердження теми

«До захисту допускається»
завідувачка кафедри
_____ Г.О.Швїндіна

ДИПЛОМНА РОБОТА МАГІСТРА
на тему
«Програмно-цільовий підхід при прийнятті
управлінських рішень в системі місцевого
самоврядування (на прикладі формування та реалізації
державної молодіжної політики
Сумською міською радою)»

Студентка

гр. ДС.мз71-с

Обравіт Є.О.
(П.І.П.Б.)

Науковий керівник

проф., к.е.н.
Кислий В.М.
(Науковий ступінь, вчене звання, П.І.П.Б.)

Нормоконтроль

Суми 2020 р.

Форма № У-9.01¹

Затв. наказом Мінвузу УРСР
від 3 серпня 1984 р. № 253

Сумський державний університет

(назва вузу)

Факультет ЦПО Кафедра управління
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування (Державна служба)

ЗАТВЕРДЖУЮ

Зав. кафедрою _____

„_____” _____ 20____ р.

ЗАВДАННЯ

НА ДИПЛОМНИЙ ПРОЕКТ (РОБОТУ) СТУДЕНТОВІ

Обравіт Єлизаветі Олександрівні

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема проекту (роботи): «Програмно-цільовий підхід при прийнятті управлінських рішень в системі місцевого самоврядування (на прикладі формування та реалізації державної молодіжної політики Сумською міською радою)»

затверджена наказом по інституту від «_____» _____ 20____ р. № _____

2. Термін здачі студентом закінченого проекту (роботи) _____

3. Вихідні дані до проекту (роботи) Закони України, Постанови Кабінету Міністрів України, підручники, навчальні посібники, Інтернет-ресурси, рішення Сумської міської ради та виконавчого комітету, розпорядження Сумського міського голови

4. Зміст розрахунково-пояснювально записки (перелік питань, що їх належить розробити)

1. Розділ 1. «Теоритичні основи програмно-цільового підходу прийняття управлінських рішень»

2. Розділ 2. Використання програмно-цільового методу прийняття управлінських рішень в Україні

3. Розділ 3. Використання програмно-цільового підходу при формуванні та реалізації державної молодіжної політики органами місцевого самоврядування (на прикладі міста Суми)

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

Плакат 1. Програмно-цільовий підхід при прийнятті управлінських рішень в системі місцевого самоврядування (на прикладі формування та реалізації державної молодіжної політики Сумською міською радою)

Плакат 2. Проблеми ефективності застосування програмно-цільового підходу в Україні

Плакат 3. Програма та її характеристики

Додано примітку [ОЄО1]:

¹ Відповідає формі № 24 наказу Мінвузу СРСР від 6 квітня 1983 р. № 429

Плакат 4. Класифікація програм

Плакат 5. Життєвий цикл комплексних програм

Плакат 6. Застосування програмно-цільового підходу в органах виконавчої влади Сумської міської ради

Плакат 7. Розділи програм

Плакат 8. Програма «Молодь об'єднаної територіальної громади міста Суми на 2019-2021 роки»

Плакат 9. Висновки

6. Консультанти по проекту (роботі), із зазначенням розділів проекту, що стосуються їх

Розділ	Консультант	Підпис, дата	
		Завдання видав	Завдання прийняв

7. Дата видачі завдання _____

Керівник

_____ Підпис керівника
(підпис)

Завдання прийняв до виконання

_____ Підпис студента
(підпис)

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

Пор. №	Назва етапів дипломного проекту (роботи)	Термін виконання етапів проекту (роботи)	Примітка
1	Збір матеріалів для дослідження процесу прийняття управлінських рішень	жовтень 2019 року	виконав
2	Узагальнити методичні підходи до розроблення програм	листопад 2019 року	виконав
3	Аналіз теоритичних засад роботи	грудень 2019 року	виконав
4	Аналіз сучасних підходів до впровадження питання	грудень 2019 року	виконав
5	Розробка практичних рекомендацій за темою роботи	січень 2019 року	виконав
6	Оформлення роботи	лютий 2019 року	виконав
7	Захист роботи	лютий 2019 року	виконав

Студент-дипломник

_____ Підпис студента
(підпис)

Керівник проекту

_____ Підпис керівника
(підпис)

СумДУ „Різоцентр”, з. 136 т. 1000, 2004 р.

АНОТАЦІЯ

У роботі розглянуто теоретичні і методичні основи процесу прийняття управлінських рішень в системі місцевого самоврядування.

За допомогою використання системного аналізу до вивчення процесів прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування, виявлено основні проблемні питання в реалізації державної молодіжної політики на місцевому рівні на прикладі відділу у справах молоді та спорту Сумської міської ради.

Запропоновано ряд заходів щодо удосконалення застосування програмно-цільового підходу прийняття управлінських рішень виконавчими органами Сумської міської ради.

РЕФЕРАТ

Структура та обсяг дипломної роботи. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, що містить 20 найменувань, 2 рисунків та 3 таблиць. Загальний обсяг роботи складає 77 сторінок, в тому числі 2 додатки на 10 сторінках та список використаних джерел на 3 сторінках.

Метою роботи є оцінка місця і ролі програмно-цільового підходу прийняття управлінських рішень в системі управління соціально-економічним розвитком регіону та визначення проблемних моментів в його реалізації.

Відповідно до поставленої мети були вирішені такі *задачі*:

– розкрито основні характеристики понять: «програмно-цільовий підхід», «управління», «цільова комплексна програма соціально-економічного розвитку», «молодіжна політика»;

– встановлено зміст та особливості процесу формування та реалізації державної молодіжної політики на місцевому рівні за допомогою програмно-цільового підходу;

– розроблено пропозиції та практичні рекомендації для органів державної влади й органів місцевого самоврядування щодо покращення дієвості механізмів реалізації державної молодіжної політики.

Об'єктом дослідження є процес прийняття управлінських рішень в системі місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є теоретичні, науково-методичні, практичні аспекти застосування програмно-цільового підходу при прийнятті управлінських рішень органами місцевого самоврядування.

Методи дослідження: як методологічна основа в роботі застосовувались діалектичні методи пізнання, використано системний підхід до вирішення поставлених проблем на основі даних порівняльного та структурного аналізу, за допомогою методу синтезу розроблені пропозиції.

Ключові слова: «ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД», «УПРАВЛІННЯ», «УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ», «ЦІЛЬОВА КОМПЛЕКСНА ПРОГРАМА», «РЕАЛІЗАЦІЯ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ».

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПІДХОДУ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ	8
1.1. Програмно-цільовий підхід при прийнятті управлінських рішень	8
1.2. Зміст та актуальність програмно-цільового підходу управління	10
1.3. Світовий досвід прийняття управлінських рішень в органах державної влади	15
РОЗДІЛ 2. ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ	20
2.1. Поняття програми та її основні елементи	20
2.2. Методика розробки комплексних програм соціально-економічного розвитку	23
2.3. Життєвий цикл комплексних програм соціально-економічного розвитку	31
РОЗДІЛ 3. ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПІДХОДУ ПРИ ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ МІСТА СУМИ)	37
3.1. Правові та організаційні засади формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні	37
3.2. Використання програмно-цільового методу в процесі прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади Сумської міської ради	45
3.3. Розробка та реалізація комплексної програми «Молодь об'єднаної територіальної громади міста Суми на 2019-2021 роки»	56
ВИСНОВКИ	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	67

ВСТУП

В сучасних умовах господарювання пріоритетною сферою державного управління є соціально-економічні відносини на місцевому рівні, які націлені на вирішення питань зайнятості та добробуту населення, формування програм соціально-економічного розвитку а, отже, фінансування витрат на соціальні потреби (освіта, охорона здоров'я, благоустрій, житлово-комунальне господарство тощо). Нажаль, сучасний стан системи управління є неефективним.

Негативні тенденції соціально-економічного розвитку регіонів України потребують пошуку та використання на практиці нових підходів до управління соціально-економічними процесами. Одним із них є програмно-цільовий підхід орієнтований на визначення пріоритетів і цілей соціально-економічного розвитку та пошуку шляхів їх досягнення, здатний забезпечити комплексне вирішення проблем розвитку території та ефективності використання бюджетних коштів.

Однак, повністю розкрити потенціал цього підходу як засобу, з одного боку, підвищення соціальної та економічної ефективності державних витрат, а з іншого підвищення соціально-економічного розвитку території загалом, наразі так і не вдається.

Актуальність даної роботи полягає в особливостях застосування програмно-цільового підходу в прийнятті управлінських рішень, визначенні сутності програмно-цільового підходу, основних орієнтирів та принципів його використання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у розробку теоретичних і практичних питань розвитку й удосконалення програмно-цільового методу управління внесли, як зарубіжні так і українські вчені. Дослідженням прийняття управлінських рішень на основі програмно-цільового підходу, присвячені праці: Д. Уільямса, Е. Ведунга, Л. Пала, К. Вайса, Г. Парра, Б. Райзберга та ін. Серед вітчизняних науковців цим питанням присвячені

роботи: М.П. Бутка, С. І. Дорогунцова, Н.О. Крайник, І.І. Лукінова, Я.Б. Олійника, В.А. Поповкіна, М.І. Фащевського, М.Г. Чумаченка, Л.Г. Чернюк та інших. Однак, не зважаючи на значну кількість публікацій вирішити проблеми в цій сфері так і не вдається, тому і потребує подальшого дослідження.

Мета і завдання: оцінка місця і ролі програмно-цільового підходу прийняття управлінських рішень в системі управління соціально-економічним розвитком регіону та визначення проблемних моментів в його реалізації.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання:

– розкрити основні характеристики понять: «програмно-цільовий підхід», «управління», «цільова комплексна програма соціально-економічного розвитку», «молодіжна політика»;

– визначити керівні принципи та пріоритетні питання молодіжної політики;

– встановити зміст та особливості процесу формування та реалізації державної молодіжної політики на місцевому рівні за допомогою програмно-цільового підходу;

– розробити пропозиції та практичні рекомендації для органів державної влади й органів місцевого самоврядування щодо покращення дієвості механізмів реалізації державної молодіжної політики.

Об'єкт дослідження – процес прийняття управлінських рішень в системі місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – теоретичні, науково-методичні, практичні аспекти застосування програмно-цільового підходу при прийнятті управлінських рішень органами місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ-1.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПІДХОДУ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ.

1.1. Програмно-цільовий підхід при прийнятті управлінських рішень.

Останнім часом широкого розповсюдження набуває програмно-цільовий підхід до прийняття управлінських рішень, який базується на принципах системного підходу. Це обумовлено наявністю недоліків у ринковому саморегулюванні і державному втручанні в економіку, що породжують складні соціально-економічні проблеми. Програмно-цільове управління передбачає прийняття рішень на основі раніше підготовлених комплексних програм, які спрямовані на досягнення певних цілей.

Застосування програмно-цільового підходу зумовлене багатьма факторами: наявністю незадоволеного попиту на продукцію (роботи, послуги); надмірними витратами ресурсів; потребою в структурних перетвореннях; реакцією на політичний тиск тощо.

Програмно-цільовий підхід до управління зародився в колишньому Радянському Союзі в період становлення системи народногосподарського планування, як план створення другої паливно-енергетичної бази на Сході країни.

Формою реалізації програмно-цільового підходу при планованому управлінні стали постанови центрального політичного органу і Ради Міністрів Радянського Союзу з господарських і соціально-економічних питань, в яких визначались задачі відповідних Міністерств і відомств, забезпечувалась координація роботи останніх, комплексний підхід до вирішення відповідних проблем.

Проблематика визначення програмно-цільового підходу до прийняття управлінських рішень тісно пов'язана із трактуванням його ролі і місця в

організації управління в умовах інтенсифікації розвитку та удосконалення системи управління.

Програмно-цільовий підхід в управлінні - це метод розробки специфічних планів, досягнення певних цілей, який забезпечує чітку узгодженість визначених систем заходів із поставленими цілями за рахунок проведення детального аналізу таких цілей, основних аспектів їх досягнення і безпосереднього включення до плану їх реалізації усіх необхідних аспектів виконання.

Таке трактування програмно-цільового підходу до прийняття управлінських рішень базується на теоретичній концепції цільової стадії планування, вихідні положення якої були сформульовані Маймінасом Є.З. Основними характеристиками програмно-цільового підходу в управлінні є комплексний «аналіз проблем і цілей та поєднання різноманітних заходів і ресурсів на вирішення однієї проблеми, досягнення однієї загальної мети (попередньо деталізованої і структурованої на базі методів аналізу цілей).

Даний підхід в управлінні (на стадії реалізації прийнятих рішень) виражається у формі концентрації і централізації під впливом єдиного органу оперативного управління всіх ресурсів.

Використання програмно-цільового методу планування передбачає:

- визначення проблеми та формулювання цілей;
- розробку і реалізацію програми, спрямованої на досягнення цілей;
- систематичний контроль за якістю та результатами робіт, передбачених програмою;
- коригування заходів, спрямованих на реалізацію цілей.

Програмно-цільовий підхід до управління знаходиться в тісному зв'язку з плануванням і передбачає складання комплексних програм. Від перспективних планів програма відрізняється, перш за все, більш тривалим періодом часу, протягом якого реалізуються визначені цілі, та орієнтується не на певний вид продукції, а на виконання певних функцій. Програмно-цільовий підхід за своїм

змістом покликаний забезпечувати реалізацію в управлінні принципу виділення провідної ланки.

Необхідність розробки програм обумовлюється складністю процедур планування, визначенням найбільш ефективних шляхів і варіантів досягнення ключових цілей плану.

Завданням програмно-цільового підходу до прийняття управлінських рішень виступають підвищення ступеня наукової обґрунтованості управлінських рішень, більш послідовне і повне їх узгодження посилення зв'язку виробничої і планово-управлінської програми.

Програмно-цільовий підхід в управлінні має досить широку область застосування, яка виходить за рамки системи управління підприємством.

Так, програми, розроблені в результаті даного підходу, можуть реалізовуватися, окрім підприємств, на рівні науково-виробничих об'єднань та на рівні держави. На державному рівні виконання ряду цілових програм призвело до формування нових галузей і підгалузей економіки та соціальної сфери.

Цільове програмне управління здійснюється на основі наступних принципів: цільова спрямованість, комплексність, альтернативність, керованість.

1.2. Зміст та актуальність програмно-цільового підходу управління

Сутність програмно-цільового підходу до управління регіональним розвитком полягає у відборі основних цілей розвитку території, розробці взаємопов'язаних заходів по їх досягненню в намічені терміни при збалансованому забезпеченні ресурсами з урахуванням ефективного їх використання. Тобто він реалізується за наступною схемою «встановлення цілі – шляхи досягнення – засоби реалізації – результат». Даний підхід орієнтований не на суб'єкт управління, його складові елементи і сформовану організаційну структуру, а на елементи програми і програмні дії. При цьому вирішення

соціально-економічних проблем отримує правовий статус, акумулюються необхідні для цього кошти, а завдання реалізації намічених заходів набуває обов'язковий характер. Програмно-цільове управління втілює системний підхід в управлінні економікою [2]. Загалом, програмно-цільове управління націлене на: оптимізацію територіальних пропорцій в економіці, недопущення надмірної диференціації регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку, забезпечення ефективного функціонування регіональних ринків тощо.

Застосування програмно-цільового підходу в регіоні сприяє становленню ефективного місцевого самоврядування, зміцнює його матеріально-фінансову та організаційну самостійність. Це дає можливість органам місцевого самоврядування правильно розставити акценти у використанні обмежених бюджетних ресурсів та спрямувати їх на вирішення найважливіших та першочергових проблем розвитку територій в рамках реалізації обласних цільових програм.

В Україні цей підхід почали застосовувати з 2001 року разом з прийняттям Бюджетного кодексу згідно з яким державний бюджет виконується за програмно-цільовим методом, а бюджетні видатки на виконання заходів державних цільових програм здійснюється у форматі бюджетних програм, а державні замовники та виконавці державних цільових програм є головними розпорядниками коштів за відповідними бюджетними програмами [3].

Однак, цей метод не отримав належного застосування, насамперед, через недосконалість бюджетного законодавства та відсутність досвіду планування та передбачення в місцевих бюджетах коштів для його реалізації та навиків застосування на практиці. Правовою основою процесу застосування програмно-цільового методу планування є Конституція України; Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про державні цільові програми», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про

засади державної регіональної політики» та інші Закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Чинне Законодавство України наділяє місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повноваженнями розробляти цільові програми. Наразі діють «Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання».

У Методичних рекомендаціях зазначено, що «регіональна цільова програма» – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованих на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку області на відповідний рік [4].

Однак, незважаючи на наявність значної кількості стратегічних, прогнозних і програмних документів, ефективність політики регіонального розвитку в Україні є низькою у зв'язку із відсутністю чітко визначеної ієрархії стратегічних документів, однозначного трактування і розуміння суті та призначення різних видів програмних документів тощо. Найбільш проблемне місце – взаємовідношення Плану заходів з реалізації регіональної Стратегії розвитку з Програмою соціально-економічного розвитку області та обласними цільовими програмами. Слід відзначити, що підвищення ефективності реалізації регіональної політики можливе лише за рахунок пошуку та визначення підходів до зближення цілей та заходів з реалізації регіональних Стратегій та обласних цільових програм.

Для отримання бажаних соціально-економічних результатів програмно-цільовий підхід до управління регіональним розвитком має здійснюватися на основі наступних принципів формування, обґрунтування та організації розробки програмних документів таких як: науковості, соціальної

спрямованості, підвищення ефективності економіки, пропорційності і збалансованості, пріоритетності соціального розвитку, узгодженості коротко-, середньо – та довгострокових цілей програм з цілями визначеними в стратегічних документах, а саме Стратегії соціально-економічного розвитку регіону. Підставою для розроблення обласної цільової програми є [5]:

- існування проблеми на рівні області, розв'язання якої потребує координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;
- наявність реальних можливостей для забезпечення виконання програми: фінансових ресурсів — коштів місцевого бюджету та інших джерел, матеріально-технічних і трудових ресурсів.

Обласні цільові програми мають бути важливим інструментом практичної реалізації заходів соціально-економічного розвитку.

Серед проблемних моментів ефективності застосування програмно-цільового підходу слід відзначити:

1. Значну кількість програм. Наявність великої кількості обласних цільових програм призводить до неефективного використання бюджетних коштів та не дає можливості досягнути поставлених цілей.

2. Однотипність програм. Це дає можливість отримання суб'єктами господарювання державної фінансової підтримки на одні цілі за кількома програмами. Велика кількість однотипних програм зумовлює відсутність належного контролю за використанням отриманих коштів з боку Рахункової палати, Міністерства фінансів України, Мінекономрозвитку та Мінрегіонбуду та призводить до нераціонального та нецільового використання коштів та значних корупційних схем.

3. Низький рівень фінансування та недофінансування цільових програм. Переважає розподільчий принцип побудови програм, заснований на внутрішніх джерелах фінансових ресурсів; недостатнє використання зовнішніх джерел фінансування і можливостей державно-приватного партнерства. Потреба в

коштах для виконання заходів визначається довільно, без необхідних розрахунків. Обсяги фінансування є сумнівними і не обґрунтованими, їх реальну ефективність визначити неможливо.

4. Відсутність чіткої системи оцінки та моніторингу їх реалізації та належного контролю за якістю місцевих програм з боку органів, що їх ухвалюють та громадськості. Зокрема, не проводяться: детальні розрахунки обґрунтування економічної ефективності програм та встановлення пріоритетності та першочерговості проведення заходів; визначення виконавців окремих програм і термінів їх виконання.

5. Майже повністю відсутній або фрагментарний публічний доступ до інформації про програми, а особливо – щодо стану їх виконання та рівня профінансованості. Відсутній контроль за надходженням та використанням коштів, які залучаються з позабюджетних джерел. Недостатній контроль за ходом виконання програмних заходів. Неповнота та відсутність інформації про причини невиконання програм у разі виділення коштів на її реалізацію у поточному році.

6. Участь в розробці програм повинні приймати не лише органи державної влади та місцевого самоврядування, а й господарюючі суб'єкти, наукові і громадські організації. На сьогоднішній день до прийняття обласних цільових програм та контролю за їх виконанням вони не долучаються. Наукові установи також відсторонені від участі у написанні цільових програм, цим займаються в основному відповідні структурні підрозділи обласних державних адміністрацій. Разом з тим слід відзначити, що у деяких регіонах України ситуація у цій сфері дещо покращується, насамперед, статистичні дані свідчать про зменшення кількості програм та збільшення обсягів їх фінансування. Разом з тим, не можна однозначно стверджувати, що їх кількість дійсно зменшується, оскільки створюються комплексні програми, які об'єднуються в себе значну кількість цільових програм за галузевою ознакою (медицина, освіта, соціальна допомога, агропромисловий комплекс тощо).

Програми як інструмент управління мають розроблятися лише тоді, коли виникає реальна проблема, вирішення якої потребує прийняття особливих заходів, зосередження зусиль, поєднання дій різних організацій тощо. Оскільки тривалий спад виробництва, зростання безробіття, погіршення соціального становища, наявність проблемних районів в регіоні, необхідність збереження і підвищення науково-технічного, інноваційного, виробничого потенціалів – все це актуалізує необхідність зосередження ресурсів на найбільш важливих і значимих для регіону проблемах. Зазначимо, що при формуванні регіональних цільових програм необхідно поєднувати політику підтримки соціально-економічного становища регіону на досягнутому рівні та політику його подальшого розвитку.

1.3. Світовий досвід прийняття управлінських рішень в органах державної влади

Застосування програмно-цільового методу потребує використання принципів середньострокового та довгострокового бюджетного планування.

При бюджетному плануванні у більшості країн обов'язковим є врахування подій, які очікуються не лише в наступному бюджетному році, але й в майбутньому. Зокрема, необхідно враховувати, які прогножуються надходження до бюджету, які, відповідно до цього, плануються видатки, тобто якими будуть цілі фінансово-бюджетної політики уряду і як на неї впливатиме державний борг. Для розробки річного бюджету, оцінки стабільності бюджетної політики та визначення змін, яких вона потребує, важливою є підготовка середньострокової макроекономічної системи прогнозів. Макроекономічні передбачення - це не просто прогнози тенденцій поведінки макроекономічних змінних. Передбачення базуються на визначенні цілей та засобів їх досягнення у таких сферах, як кредитно-грошова політика, бюджетна політика, валютна та торгова політика, управління зовнішнім боргом, регулювання та сприяння розвитку приватного сектору та реформування державних підприємств.

Прогнози повинні охоплювати поточний рік та наступні 3-4 роки, і включати оцінку бюджетних надходжень та видатків.

На початковому етапі країни, що складала довгострокові бюджети, зіткнулися з двома проблемами: по перше, це тенденція до завищення показників економічного зростання та наявних ресурсів у прогностичному періоді; по-друге, тенденція розпорядників бюджетних коштів сприймати середньострокові прогнози видатків як затвержені показники. У подальшому це ускладнювало скорочення видатків навіть тоді, коли ставало цілком очевидним, що базові економічні припущення були занадто оптимістичними або коли змінювалися політичні пріоритети.

Крім технічних недоліків, однією з причин того, що середньострокове планування видатків у минулі роки не завжди досягало очікуваних результатів, був недостатній рівень бюджетної дисципліни у деяких державних установах. Найпоширенішою слабкістю такого планування є підхід, який ґрунтується на "потребах", що призводить до складання бюджетів, не узгоджених з фінансовими можливостями країни. Ці проблеми загострювалися під час розробки багаторічних програм, оскільки планування, що виходить за межі бюджетного року, розглядається як менш обов'язкове порівняно з поточним, а спокуса завищити потребу занадто велика. Середньострокове планування видатків розглядалося більшістю головних розпорядників як механізм визначення нових програм та виділення на них коштів у бюджетах майбутніх років.

Починаючи з середини вісімдесятих, зважаючи на проблеми, які виникали у минулому, та потребу контролювати видатки, довгострокові системи складання бюджету з інструменту визначення нових програм перетворилися на інструмент контролю за видатками та інструмент виділення ресурсів за умови суворих бюджетних обмежень. Це знайшло своє відображення у нормативних актах, прийнятих у ряді країн, згідно з якими в

основі припущень мав лежати незмінний політичний курс, тобто визначалася лише майбутня вартість існуючих програм.

Проте з метою посилення контролю за видатками, деякі країни затвердили інший підхід. Наприклад, у Канаді замість середньострокових планів перейшли до дворічного планування, оскільки міністерства дійшли висновку, що увага на короткотерміновому етапі планування є більш доцільною з погляду бюджетної консолідації.

У Великобританії більша частина видатків планується на трирічний термін. Плани прогнозних оцінок переглядаються кожні два роки, тоді середньострокова схема пересувається на наступні два роки. Під час планування та здійснення контролю за державними видатками у середньостроковий період у Великобританії дотримуються двох основних правил:

1) уряд бере позики лише з метою їх інвестування, а не для фінансування поточних витрат;

2) відношення чистого державного боргу до ВВП повинно утримуватися на сталому та доцільному рівні.

Ще однією особливістю складання бюджету є те, що у планах видатків розпорядникам бюджетних коштів дозволено переносити невикористані кошти з одного року на інший.

У Данії на початку процесу складання бюджету Міністерство фінансів коригує довгострокові прогнози для відображення припущень щодо заробітної плати та рівня цін, що використовуватимуться при складанні наступного бюджету. У лютому Мінфін пропонує Кабінету Міністрів граничні розміри видатків для кожного окремого розпорядника та основні напрями бюджетної політики щодо розподілу видатків. Ці граничні обсяги служать основою розробки бюджетних пропозицій для різних міністерств. Переговори стосовно бюджету ведуться довкола покриття нових видатків та можливостей

скорочення деяких з них для міністерств, яким важко дотримуватися встановлених лімітів.

У Німеччині річний бюджет складається на основі середньострокового фінансового плану, який щороку подається до парламенту. Як план, так і бюджет розробляються на основі фіскальних пропозицій, запропонованих радою з фінансового планування, у якій представлені всі рівні уряду. Оцінки майбутніх доходів федерального бюджету на середньострокову перспективу базуються на макроекономічних прогнозах та припущеннях. В плані відображається загальна фіскальна політика та майбутні видатки по кожному із сорока великих блоків. Ці блоки складаються із багаторічних оцінок, зроблених одночасно з річним бюджетом по кожній статті видатків, включених до бюджету. Показники узгоджуються з галузевими міністерствами. При прогнозуванні потреби в грошових коштах на наступні три роки до деяких блоків включають поправку на підвищення цін (наприклад, по тих соціальних видатках, які індексуються, та виплатах відсотків). На кожний рік передбачається нерозподілені планові резерви на випадок подальшого зростання цін та прийняття нових програм, а також загальний резерв на збільшення заробітної плати. Багаторічні оцінки узгоджуються з середньостроковими цілями, але розмір призначення, що виділяється кожному розпоряднику коштів, є меншим, ніж закладені в бюджет видатки, оскільки загальний запланований резерв включено в прогноз кожного з наступних років для покриття додаткових витрат на нові програми та можливе зростання цін .

У Сполучених Штатах Америки Департамент управління бюджетом регулярно складає 10-річні прогнози бюджетних видатків та надходжень, які водночас являються як середньостроковим, так і довгостроковим прогнозом. Розробка цих прогнозів вимагається законодавством; вони періодично уточнюються. Загальні видатки і доходи у США проходять при затвердженні як мінімум 13-ти законів про призначення, що містять суми призначень із визначенням загального призначення фондів, але без детального розподілу.

Крім того існує друга категорія видатків, що затверджуються законодавством, яке детально визначає як і на що використовувати кошти, наприклад, це закони про передбачені державою пенсії, виплати та послуги. Закон вимагає від Департаменту управління бюджетом підготовки базових прогнозів і встановлює правила для їх розробки. Кожного року відомства повинні подавати в рамках бюджетного запиту 10-річні базові прогнози та поновлювати їх. Базовий прогноз - це прогноз видатків по програмах; він скорегований на інфляцію, демографічний фактор тощо, але не відображає зміни, заплановані у бюджетній політиці уряду. Крім того, відомства повинні готувати 10-річні прогнози президентської політики на подальші роки. Ці прогнози можуть відрізнятись в значній мірі від базових прогнозів, оскільки вони відображають довгострокові наслідки президентської політики, які збільшують або зменшують прогнозні видатки та доходи.

Австралія. На початку роботи над бюджетом Міністерство фінансів буде перспективні оцінки витрат на кожний з наступних трьох років. Ці прогнози "від базового рівня" звичайно виражені в постійних цінах і включають тільки оцінки витрат по затверджених програмах при відсутності змін політики. Витрати по програмах, термін дії яких минає і які, цілком ймовірно, будуть продовжені, визначаються окремо. На наступному етапі Міністерство фінансів поєднує різні прогнози в єдиний документ, що пов'язується з обліком погодженої із прогнозом бюджету бази цін. Використовуючи ці прогнози, Кабінет Міністрів встановлює загальні цілі по відомствах на бюджетний рік. Прийняті урядом у процесі складання бюджету рішення доповнюють базові перспективні оцінки, що будуються без врахування змін у політиці. Таким чином, бюджетні рішення приймаються стосовно корегування у бік підвищення або зниження цих базових показників [6].

РОЗДІЛ-2. ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ

2.1. Поняття комплексної програми соціально-економічного розвитку та її основні елементи

Основою програмно-цільового підходу до прийняття управлінських рішень є програма.

Під програмою розуміють комплекс заходів, спрямованих на досягнення відповідної мети з урахуванням оптимального використання ресурсів при визначених обмеженнях.

Комплексний характер програми забезпечується шляхом розробки взаємопов'язаних технічних, економічних, соціальних, виробничих, організаційних, науково-технічних та інших заходів.

Важливою характеристикою програми є чітке *цільове призначення*, тобто зазначення мети використання програми.

Для реалізації будь-якої програми вимагаються визначені ресурси: матеріальні, трудові, фінансові – саме тому другою характеристикою програми є *кількісне визначення ресурсів* для реалізації управлінського рішення як в цілому, так і окремих його підділей за періодами загального строку здійснення програми. При розрахунку необхідного обсягу ресурсів виникає необхідність прогнозування нормативів з врахуванням науково-технічних досягнень, а також розробки заходів щодо оптимального використання кожного виду ресурсів. У комплексних програмах соціально-економічного розвитку, крім вищевказаних ресурсів, необхідно враховувати природні ресурси, потужність, науковий потенціал тощо.

Третьою характеристикою програми є *обмеження ресурсів*, що необхідні для реалізації програми.

Останньою, четвертою, характеристикою програми є поділ генеральної програми на певні частини-підпрограми з метою визначення відповідальних за кожен етап її реалізації. Комплексний характер програми вимагає послідовність у здійсненні технічних, економічних, правових та інших заходів. Групи цих заходів створюють підпрограми, які, в свою чергу, також складаються із підпрограм нижчого порядку.

Таким чином, обов'язковими рисами програми є наявність сформованих цілей, розрахунок обсягу необхідних ресурсів, облік обмежених ресурсів і розподіл програми на підпрограми відповідно до структури окремого управлінського рішення.

Отже, *цільова комплексна програма (ЦКП)* – це документ, в якому міститься визначений за ресурсами, виконавцями та строками здійснення комплекс заходів, спрямованих на досягнення цілей. Цілі, на які має бути спрямована ЦКП, обумовлені стратегією соціально-економічної політики регіону, наявністю певної конкретної або кількох суміжних соціально-економічних проблем.

Класифікація ЦКП здійснюється за такими основними ознаками: за рівнем, складом, сферою впливу та реалізації; за характером і специфікою проблем і цілей; за термінами виконання.

Розробка та реалізація ЦКП потребують виконання певної сукупності заходів, пов'язаних з техніко-економічним обґрунтуванням, плануванням, виробництвом, фінансуванням тощо. Заходи, передбачені програмою, для зручності групують у два блоки.

Класифікація ЦКП здійснюється за такими основними ознаками:

- за рівнем, складом, сферою впливу та реалізації;
- за характером, специфікою проблем і цілей;
- за термінами виконання.

За рівнем, складом, сферою впливу та реалізації виділяють такі програми: міждержавні, державні, міжгалузеві, галузеві, міжрегіональні, регіональні, локальні.

За характером і специфікою проблем і цілей розрізняють:

а) соціально-економічні, які спрямовані на вирішення проблем розвитку і удосконалення способу життя, підвищення культурного та матеріального рівня населення, поліпшення виробничих та соціальних умов праці та відпочинку, зростання масштабів та ефективності функціонування суспільного сектору, тощо;

б) виробничі, орієнтовані на покращення виробництва певного виду продукції (робіт, послуг), розвиток прогресивних виробництв, підвищення якісних характеристик продукції, зростання ефективності використання ресурсів;

в) науково-технічні, націлені на розвиток наукових досліджень, вирішення проблем розробки та впровадження в практику новітньої техніки і технології;

г) екологічні, спрямовані на ресурсозбереження, здійснення природоохоронних проєктів;

г) інституціональні, орієнтовані на вдосконалення організації управління господарськими системами, трансформацію відносин власності;

д) регіональні, націлені на господарське освоєння нових районів, перетворення структури економіки сформованих соціально-економічних комплексів регіонів.

За термінами виконання програми поділяють на:

- довгострокові (розраховані на період реалізації 5-10 років);
- середньострокові (періодичністю 1-5 років);
- короткострокові (до 1 року).

Ця класифікація зумовлена характером цілей, на досягнення яких спрямовано програму.

Довгострокові програми спрямовано на досягнення стратегічних цілей. Як правило, досягнення стратегічної цілі – це тривалий процес, пов'язаний із суттєвими структурними зрушеннями в економіці, які через інерційність економіки не можна здійснити швидко.

Середньострокові програми розв'язують тактичні завдання.

Короткострокові – спрямовані на вирішення поточних проблем (оперативних цілей).

Розробка та реалізація ЦКП потребують виконання певної сукупності робіт (заходів), пов'язаних з техніко-економічним обґрунтуванням, плануванням, виробництвом, фінансуванням і т. п. Сукупність заходів, передбачених програмою, для зручності розгляду можна згрупувати у два блоки: основна діяльність та її забезпечення.

До основної діяльності належать: передінвестиційні дослідження, планування, розробка проектно-кошторисної документації, укладання контрактів, капітальний ремонт, будівельно-монтажні роботи, технічне переозброєння, реконструкція, виробництво, надання послуг, введення в експлуатацію об'єктів і т. п.

Діяльність із *забезпечення* включає організаційне, правове, кадрове, фінансове, матеріально-технічне, маркетингове, інформаційне забезпечення.[6]

2.2. Методика розробки комплексних програм соціально-економічного розвитку

Розробка програм пов'язана із посиленням централізації в процесах прийняття рішень на окремих напрямках планування. Програми розробляються для вирішення тих проблем, які не можуть бути у цей момент ефективно вирішені на основі галузевого і територіального розподілу функцій. Управлінець будь-якого рівня може прийняти рішення про розробку комплексної програми, якщо в процесі діяльності відчуває необхідність в централізації функцій підпорядкованих нижчих рівнів.

Надмірне перевантаження управлінців верхніх рівнів інформацією, яку вони використовують часто не досить оперативно і якісно, призводить до зниження ефективності функціонування всієї системи. Змінити таке становище можна через посилення децентралізації управління з одночасним удосконаленням механізму координації.

Важливу роль у вирішенні цього питання можуть відігравати комплексні програми, які, централізуючи прийняття рішення з одних питань, можуть дозволити послабити централізацію у вирішенні інших. За таких умов управлінець частину своїх планових завдань, для яких механізм координації є позитивним, буде вирішувати непрограмним шляхом, інші ж рішення будуть прийматися за допомогою програм. При цьому за рахунок скорочення інформаційних потоків, що відповідають непрограмній частині плану, управлінець більше уваги приділятиме програмам, здійснюючи не просто формальний контроль за їх показниками, а дійсно розглядаючи різноманітні варіанти реалізації програмних цілей, всебічно оцінюючи їх та вибираючи найбільш ефективний.

Реалізація багатьох програм пов'язана з відносно різкими змінами стану економічної системи, що можуть стати наслідком інтенсивних *інвестиційних вкладень*. Подібні різкі зміни економічної системи призводять до того, що часто структура системи планування й управління не може своєчасно відреагувати на них, призводячи до ускладнення процесів координації діяльності підсистем.

При організації процесів координації в багаторівневій системі управління слід виділяти три аспекти:

- 1) побудова організаційної структури системи управління;
- 2) вибір критеріїв якості для завдань, які вирішуються кожним елементом системи управління;
- 3) визначення характеру і часових орієнтирів наступних взаємовідносин між елементами різних рівнів управлінської ієрархії.

Ці питання, не дивлячись на їх взаємозв'язок, мають і відносну самостійність.

Під організаційною структурою системи управління розуміють перш за все адміністративну структуру у поєднанні зі складом функцій і важелів управління економічних і зовнішньоекономічних.

Організаційні структури системи управління, які відповідають програмній схемі керівництва, - це ті ж лінійно-функціональні структури, які створюються спеціально для управління процесом виробництва кінцевої програмної продукції.

Організаційна структура системи управління повинна сприяти зосередженню управлінців на прийнятті найбільш тісно пов'язаних між собою рішень. Це дозволяє забезпечити ефективний взаємозв'язок рішень, так як цикл їх узгодження в значній мірі локалізується. Остання обставина створює передумови прийняття взаємообумовлених рішень і, як наслідок, розробки комплексних планів.

При побудові організаційної структури необхідно орієнтуватися па всі зв'язки між рішеннями, віддаючи перевагу тим, які на даний момент є найбільш важливими. Побудова у вказаному напрямі раціональної структури створює об'єктивні умови, з однієї сторони, для зменшення загальної кількості програм, а з іншої – для реалізації рішень, які відносяться до непрограмної частини плану, дійсно комплексного характеру.

Раціональна структура системи управління повинна будуватися виходячи із зв'язків, які склалися, що однак, не має великого значення при розробці поточних і перспективних планів та може виявитись суттєвим при складанні довготермінового плану, який орієнтований на віддалену перспективу.

Окрім структурних факторів суттєвими є локальні критерії якості роботи елементів системи управління та механізм взаємодії між ними. Важливу роль тут відіграють фактори, пов'язані із особливостями діяльності в ієрархічних структурах підприємства, і, зокрема, фактори, пов'язані з соціально-

психологічною оцінкою планової інформації і мотивацією при прийнятті рішень персоналом підприємства.

В програмах можуть не дотримуватися прийняті в тому чи іншому вигляді планові часові орієнтири наступних взаємовідносин між елементами системи управління. Так, якщо в довготерміновому плані розвитку народного господарства передбачається визначати у розрахунку на п'ятирічні періоди, то в довготермінових програмах може прийматися інша одиниця.

Дотримання основних критеріїв координації в системі управління дозволяє зробити програмно-цільовий підхід до прийняття управлінських рішень природним доповненням інших підходів і у певних випадках подолати ряд непередбачених труднощів.

Порядок розробки ЦКП

На основі викладених положень, проаналізуємо порядок розробки цільових комплексних програм.

Цільові комплексні програми розробляють для досягнення соціально-економічних цілей на засадах підвищення ефективності виробництва.

Організаційними передумовами формування ЦКП є наступні:

- а) своєчасне визначення переліку проблем, для вирішення яких існує необхідність створення таких програм;
- б) формування групи розробників з виділенням відповідального виконавця;
- в) попереднє орієнтовне визначення потреби в ресурсах;
- г) визначення основних методичних принципів формування ЦКП.

Порядок складання і розробки програми передбачає виконання наступних етапів:

1. Аналіз економічного розвитку у сфері програмної діяльності.
2. Прогнозування і визначення потреби корегування цих тенденцій.
3. Дослідження і розробка альтернативних варіантів програми.
4. Оцінка і вибір найефективніших варіантів програми.

5. Формування розгорнутого проекту програми.
6. Формування єдиної стратегії вирішення проблеми.
7. Контроль за ходом виконання та реалізації програми.

ЦКП є основним документом, що забезпечує реалізацію програми і формує її зміст. Формування, сукупності цілей програми передбачає визначення головної мети з наступним її деференціюванням на ієрархічну множину конкретніших цілей.

Загальну мету програми поділяють на функціональні і предметні цілі. Для виявлення кількісних характеристик програмних цілей кожен програму розгортають у багаторівневу множину локальних (часткових) підцілей, які називають *деревом цілей*.

У випадку розгортання кінцевої мети програми використовують метод дезагрегації або метод забезпечувальних умов.

Метод дезагрегації використовують тоді, коли кінцеву мету програми не вдається пов'язати із засобами її досягнення, наприклад, під час побудови функціонального дерева цілей.

Метод забезпечувальних умов передбачає, що вихідну проблему спочатку пропонують для оцінки експертам. Кожен експерт формує вимоги у формі науково-технічних, економічних, організаційних та інших умов, виконання яких, на його думку, потрібне для того, щоб він узявся за вирішення проблеми. Далі кожен науково-технічну умову розглядають як проблему і пропонують для оцінки відповідним фахівцям.

Розробка комплексної програми здійснюється в певній послідовності, при чому ступінь деталізації окремих процедур може змінюватися в залежності від характеру програми та періоду її здійснення. В загальному процес формування програми складається із процедур, наведених в таблиці 1 додатку А.

Після проведення вищезазначених процедур на основі відібраних оптимальних варіантів складається вільна програма, яка може мати дві частини:

1) власне програма, яка формується з табличного матеріалу, з виділенням переліку визначених дій із термінами їх здійснення та перелік ресурсів, які використовуються, за виділеними підпрограмами складається вільний узагальнений перелік дій і ресурсів в цілому за програмою;

2) пояснювальна записка до програми, яка складається з окремих розділів: побудова проблеми, в якій наводяться дані попереднього аналізу та формулювання проблеми, прогноз розвитку системи; обґрунтування розробки програми.

Ефективність варіантів програми можна оцінити двома шляхами: побудувавши систему економіко-математичних моделей і розрахувавши варіанти на ПЕОМ за допомогою системи експертних оцінок. Найдоцільніше ці два способи поєднувати.

Варіанти науково-технічних заходів потрібно вибирати на підставі порівняння їхньої науково-технічної результативності та соціально-економічної ефективності.

На різних етапах формування програми для визначення затрат ресурсів використовують методи: експертних оцінок, аналогів, структурний і нормативний.

Метод експертних оцінок передбачає експертну оцінку ресурсів на окремих етапах і програми в цілому групою експертів та узагальнення експертних висновків.

Структурний метод ґрунтується на наближеній оцінці затрат на реалізацію програми за питомою вагою окремих етапів циклу в загальній вартості (трудомісткості) робіт або питомій вазі окремих елементів у загальному кошторисі затрат на програму.

Нормативний метод передбачає визначення затрат на реалізацію програми за допомогою нормативів.

Під час формування програми оцінюють показники ресурсозбереження. Узагальнюючим показником рівня використання матеріальних ресурсів є коефіцієнт продуктивності їх використання:

$$K_{int} = P_k/P, \text{ де:}$$

P_k – корисно використовувана частина ресурсу у натуральному або вартісному вираженні;

P – загальний обсяг споживання ресурсу в процесі виробництва у натуральному або вартісному вираженні.

Однією з визначальних умов досягнення програмних цілей є створення ефективного організаційно-економічного механізму управління формуванням та реалізацією програми. Органи управління програмою створюються на стадії, яка передує її розробці.

На етапах розробки і реалізації комплексної програми в процесі централізації і децентралізації функції управління мають різну спрямованість. Однак, і це дуже важливий елемент делегування повноважень, їх відносна децентралізація в ході реалізації програми супроводжується концентрацією управлінських функцій в тій або іншій формі. В ході розробки програми концентрація супроводжує процес централізації рішення управлінських завдань.

Проект програми формують поетапно за принципом послідовних ітерацій. На першому етапі орган управління програмою скеровує матеріали можливим учасникам робіт щодо її розробки та реалізації й оголошує конкурс на найефективніше вирішення проблеми; на другому - розглядає пропозиції, які надійшли на конкурс і розробляє декілька варіантів програми з яких вибирають оптимальний; на третьому розробляє розгорнутий проект програми з урахуванням скоректованого, у разі потреби, комплексу її цілей.

Контроль розробки і реалізації програми.

Однією з основних функцій управління програмою є контроль за ходом її формування і реалізації, що забезпечує досягнення цілей програми. Метою

контролю є сприяння тому, щоб фактичні результати якомога більше відповідали завданням (цілям) програми. За часом здійснення виділяють попередній, поточний і наступний види контролю.

Попередній контроль здійснюється ще до фактичного початку робіт. Основними засобами попереднього контролю є реалізація певних правил, процедур і способу поведінки учасників програмного процесу. Його завдання полягають у тому, щоб чітко встановити цілі та функції замовників і виконавців ЦКП, забезпечити виконання завдань трудовими, матеріальними й фінансовими ресурсами.

Поточний контроль здійснюється безпосередньо під час розробки та реалізації програми. Він базується на вимірюванні поточних результатів, одержаних після виконання певних видів робіт. Регулярна перевірка результатів роботи, оперативне вирішення проблем, що виникають, прийняття рішень щодо вдосконалення діяльності уможливають мінімізацію відхилення фактичних результатів від запланованих. Якщо дозволити відхиленням вільно розвиватися, тоді вони здатні спричинити серйозні труднощі в досягненні цілей.

Наступний контроль виконує дві функції: надає інформацію, необхідну для планування в майбутньому з урахуванням помилок минулого, та сприяє мотивації за допомогою матеріального та морального стимулювання виконавців.

Звіт про виконання програми є своєрідною формою завершального контролю.

У процедурі контролю виділяють *три основні підетапи*:

- розробка нормативів і критеріїв;
- порівнювання з ними реальних результатів;
- вживання необхідних коригуючих заходів.

Розробка критеріїв і нормативів здійснюється під час розробки проекту програми. По суті, критерії та нормативи – показники програми, за допомогою яких описуються цілі, під цілі та завдання програми.

Порівняння нормативів і критеріїв з результатами здійснюється під час поточного контролю з метою визначення відхилень. На цьому етапі визначається одна з трьох основних ліній поведінки:

- 1) якщо порівняння фактичних результатів із нормативами свідчить про те, що цілі досягаються, то необхідно продовжувати вимірювання результатів, повторюючи цикл контролю, і утриматися від будь-яких дій;
- 2) наявність розходжень між результатами й цілями потребує здійснення певних коригуючих дій, спрямованих на усунення причин відхилень;
- 3) усвідомлення нереальності цілей і заходів, спрямованих на їх досягнення, спричиняє необхідність перегляду нормативів.

2.3. Життєвий цикл комплексних програм соціально-економічного розвитку

Кожна ЦКП, незалежно від її складності, обсягів фінансування та масштабів робіт і планування, перебуває на різних етапах: від стану проектування до повної її ліквідації. *Проміжок часу від моменту виникнення програми до моменту її ліквідації має назву життєвого циклу ЦКП.*

Відповідно до існуючої практики, стани, через які проходить ЦКП, називають *етапами (фазами, стадіями) ЦКП*. У свою чергу, кожен етап може поділятися на *підетапи (підфази, підстадії)*.

Поняття життєвого циклу та його характеристики визначаються етапами загального процесу розробки та реалізації ЦКП.

Зміст завдання і перелік робіт та обґрунтувань кожного етапу розробки і реалізації цільових комплексних програм є наступними:

1. *Відбір переліку проблем, що підлягають програмному розв'язанню.*

Основними принципами формування переліку проблем, для розв'язання яких необхідне розроблення відповідних програм, є:

- оцінка суспільних потреб у вирішенні тієї чи іншої проблеми;
- облік і аналіз негативних і позитивних зовнішніх ефектів, які можуть виникнути в результаті вирішення існуючих проблем;
- порівнювання витрат на розв'язання проблем із ресурсними можливостями.

Процедура відбору проблем, що підлягають програмному розв'язанню, пов'язана з пріоритетами соціально-економічної політики держави.

Проголошення державних пріоритетів здійснюється на підставі політичних рішень, які мають відповідати принципам економічної ефективності та соціальної справедливості.

2. Формування та видача вихідного завдання на розробку програми.

Роботу з формування вихідного завдання на розробку ЦКП здійснює замовник. Вихідне завдання має складатися з таких головних блоків:

- розгорнуте формулювання головної цілі, підцілей та завдань програми;
- орієнтовний перелік органів, які братимуть участь у реалізації програми;
- обсяг витрат на розробку та реалізацію програми із зазначенням основних джерел фінансування;
- інші вказівки щодо організації розробки та реалізації програми. Характер і специфіка економічних проблем, а також рівень компетенції державних органів зумовлюють необхідність визначення статусу *учасників програмно-цільового планування*. Учасники формування та реалізації ЦКП наведені в таблиці 2 додатку А.

3. Розробка проекту програми.

Роботу з розробки проекту програми очолює та координує орган управління програмою. Проект програми має включати такі головні розділи: цільовий; зведений; організаційний.

У *цільовому розділі* наводиться постановка й опис проблеми, а також способи її розв'язання.

Для чіткого визначення способів досягнення цілей і заходів програми, цілі повинні відповідати трьом основним вимогам: конкретності, визначеності в часі і реальності.

Конкретність досягається встановленням кількісних і якісних орієнтирів (нормативів) – інформаційної бази для дальших організаційних рішень, планово-економічних розрахунків, оцінки результатів діяльності виконавців і контролю.

Визначеність у часі передбачає формулювання спочатку головної цілі, потім – підцілей другого, третього і нижчих рівнів із зазначенням строків їхнього досягнення. Установлення цілей, які перевищують можливості економіки, може призвести до значних збитків і дальшого загострення соціально-економічних проблем. Тому цілі, підцілі та завдання цільових комплексних програм мають бути *реальними*.

Конкретність, визначеність строків досягнення і реальність цілей забезпечуються за допомогою побудови *дерева цілей*. Процедура побудови дерева цілей може передбачати такий порядок дій.

Дерево цілей є основою для визначення альтернативних засобів і методів досягнення цілей, формування переліку основних заходів і завдань цільових комплексних програм. Вибір альтернативних варіантів досягнення цілей здійснюється через порівняння соціально-економічної ефективності кожного з варіантів за допомогою існуючої методики визначення ефективності з урахуванням позитивних і негативних екстерналій.

Зведений розділ програми включає: основні показники програми; перелік основних заходів програми; ресурсне забезпечення заходів програми.

Перелік основних показників програми обумовлений характером та специфікою проблем і цілей. Він може включати показники, які відображають: обсяги виробництва продукції (робіт, послуг); введення в дію виробничих

потужностей, виробничого і невиробничого призначення; приріст запасів корисних копалин; характеристику структурних зрушень в економіці; зростання рівня життя населення тощо. Основні показники програми розробляються як в цілому на весь життєвий цикл програми, так і в розрізі окремих цільових рівнів.

Перелік основних заходів програми розробляється в календарному та відомчому розрізах. Програмний захід – це структурно визначена послідовність комплексу робіт (дій), які ведуть до розв'язання конкретного завдання або досягнення підцілі (цілі). План заходів має висвітлювати хто, що саме та в які строки повинен зробити, щоб розв'язати певне завдання.

Формування завдань на здійснення робіт відомствам-виконавцям повинно ґрунтуватися на альтернативних засадах.

Реальність заходів програми значною мірою залежить від *ресурсного забезпечення*. Діагностика проблеми передбачає необхідність визначення ресурсних обмежень. Обмеження (неадекватність трудових, матеріальних, фінансових ресурсів; брак технологій і т. п.) варіюються залежно від характеру й специфіки проблеми. Для обґрунтування заходів ЦКП розробляються баланси тих ресурсів, які використовуються під час реалізації частиною програми.

Складовою частиною програми є *організаційний розділ*. Організаційно-економічний механізм передбачає створення спрямованої на реалізацію передбачених програмою заходів системи адміністративних і економічних регуляторів. Слід зазначити, що рамки існуючих законів в економічній сфері можуть стати своєрідними обмеженнями щодо застосування адміністративних та економічних методів регулювання. Тому проекти національних програм повинні містити перелік пропозицій стосовно зміни законодавства з питань надання податкових, кредитних, цінових, амортизаційних, митних та інших пільг з метою заохочування й стимулювання виконавців цільових комплексних програм.

Етап розробки проекту ЦКП завершується передачею його замовнику для затвердження та прийняття рішення про початок реалізації програми.

4. Затвердження програми здійснює - замовник ЦКП.

5. Реалізація програми.

Цей етап найпростіше розглядати на прикладі виконання державних замовлень. Складається даний етап з двох основних стадій: укладання державних контрактів та виконання комплексів робіт.

Укладання державних контрактів здійснює державний орган, який несе відповідальність за виконання певних заходів, передбачених програмою. Він повинен здійснити, виходячи з державних інтересів, вибір виконавців державного замовлення способом *конкурсного* відбору. З метою відбору найліпшого з потенційних виконавців державного контракту кожного з них треба «оцінити» за допомогою відповідних критеріїв. Такими критеріями можуть бути, наприклад: реальні можливості претендентів виконати завдання; якісні характеристики продукції (робіт, послуг) підприємств-претендентів; обсяги ресурсів, необхідних виконавцям для досягнення певного соціально-економічного результату і тлі.

На стадії *виконання комплексів робіт* відбувається виробництво продукції (виконання робіт, надання послуг) згідно із завданнями, що їх передбачено державними контрактами.

6. Звіт про виконання програми.

Звіт про реалізацію ЦКП є складовою частиною контролю.

Цільові комплексні програми розробляють як єдиний проектний документ з зазначенням кількісно вираженої кінцевої цілі, основних техніко-економічних параметрів об'єктів нової техніки і технології, підприємств, які створюють на їхній базі, складу найважливіших взаємопов'язаних заходів, у тому числі розвиток науково-технічного і виробничого потенціалу.

Для забезпечення своєчасного, оперативного і послідовного формування етапів, завдань, розділів і підпрограм проекту розгорнутої програми орган

управління програмою розробляє координаційний план, у якому визначають етапи і послідовність робіт, завдання окремих виконавців і строки їх завершення. Для координації строків виконання окремих взаємопов'язаних загальною метою робіт будують відповідний графік.

РОЗДІЛ 3.
ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО
ПІДХОДУ ПРИ ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ
МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ МІСТА СУМИ)

3.1. Правові та організаційні засади формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні.

Усвідомлення об'єктивної потреби у становленні й розвитку української національної державності, в активізації демократичних перетворень у суспільстві та формування нової еліти української нації тісно межує з пошуками тієї сили, яка була б спроможною вдатися до рішучих і нестандартних дій на користь своєї Батьківщини. В цих умовах силою, з якою пов'язані всі надії на майбутнє, виступає молодь, яка висувається на провідні позиції руйнації всього старого та віджилого і творення нового та передового. Тому саме молодіжна політика держави повинна бути складовою загальної цілісної концепції розвитку українського суспільства.

Роль молоді в реалізації стратегії зростання та здійснення всього комплексу масштабних соціально-економічних перетворень у країні важко переоцінити. Зрозуміло, що саме молоде покоління, не переобтяжене стереотипами минулого, більш пристосоване для роботи в ринкових умовах. І сьогодні в усіх сферах суспільного життя – в економіці й державному управлінні, в політиці та культурі – молодь поступово займає позиції лідерів. Тож, українська молодь гостро потребує захисту та підтримки з боку держави і суспільства, адже саме вона в майбутньому займатиме провідні позиції як в економіці та політиці, так і в соціальній та духовній сферах суспільства. Відсутність уваги держави і громадськості до проблем молоді, небажання створити умови для повноцінного розвитку може призвести до негативних наслідків у масштабі всієї країни, а саме: зниження загального інтелектуального

рівня населення, поширення асоціальної поведінки, погіршення генофонду нашої країни, а також до масової зовнішньої трудової та освітньої міграції та еміграції.

Історія людської цивілізації сповнена конфліктами, які пов'язані із боротьбою соціальних суб'єктів. І, як свідчить досвід, молоді люди, зазвичай, першими стають жертвами політичних, сепаратистських, національних амбіцій та протиріч, першими потрапляють в епіцентр соціальних суперечностей [7, с. 13].

Законодавче закріплення основних питань, пов'язаних із реалізацією прав молодих громадян, відбувалося як шляхом висвітлення молодіжної проблематики в нормативно-правових актах з питань соціально-економічного, соціально-гуманітарного спрямування, так і у профільному молодіжному законодавстві.

За твердженням дослідників, протягом 28 років майже 700 законів України та близько 800 підзаконних нормативних актів так чи інакше спрямовувалися на вирішення молодіжних проблем. Передусім йдеться про нормативно-правові акти з питань праці, освіти, культури, охорони здоров'я, альтернативної військової служби, оборони, підприємництва тощо.

Відповідно до світової практики, законодавчо-правовий елемент управління будь-якою сферою складається з Конституції, Хартії прав, міжнародних угод та конвенцій, законодавства, угод між окремими юрисдикціями. Щодо сфери молодіжної політики, то законодавчо-правовий механізм об'єднує такі складові:

- прийняття законодавчих актів, рішень державних органів управління, спрямованих на формування й реалізацію державної молодіжної політики;

- підготовка щорічної доповіді Президентів України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні, стан реалізації державної молодіжної політики;

- створення механізмів та інститутів для проведення в життя законів щодо захисту прав та інтересів молоді;

- розробка та впровадження заходів із забезпечення здійснення прав молоді, зафіксованих у Конституції України, законодавчих та нормативно-правових актах;

- розробка та законодавче затвердження державних стандартів;

- вироблення механізмів для впровадження міжнародного законодавства, ратифікацію документів міжнародних організацій.

Чинна нині в Україні нормативно-правова база сприяє створенню організаційної структури молодіжних формувань, що працюють на громадських засадах, а також державних установ, які безпосередньо реалізують молодіжну політику. Природно, що вся державна молодіжна політика спирається, передусім, на Конституцію України, прийняття якої 28 червня 1996 року значно розширило можливості роботи органів влади всіх рівнів. Держава постійно дбає про матеріальну підтримку молоді, про що свідчить низка законів України та інших нормативно-правових актів.

Формування законодавства України з питань молодіжної політики розпочалося на початку 90-х років XX століття [8].

Сучасна національна політика незалежної української держави стосовно молоді започаткована прийняттям Декларації «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» 1992 року [9] та Закону «Про сприяння соціальному становленню і розвитку молоді в Україні» 1993 року, створенням відповідних організаційних та виконавчих структур, насамперед покликана попереджати та нейтралізувати існуючі конфліктогенні фактори в сучасному молодіжному середовищі.

Значущість Закону України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» полягає в тому, що у практику запроваджено та

забезпечується на центральному, регіональному та місцевому рівнях наступні елементи та інструменти української моделі державної молодіжної політики:

- розробка молодіжного законодавства як окремого напрямку нормотворення;
- створення органів управління з молодіжних питань;
- виділення бюджетного фінансування молодіжних програм;
- запровадження цільових молодіжних програм;
- створення мережі соціальних служб для молоді;
- забезпечення першого робочого місця для молодих громадян;
- розвиток різноманітних структур для молоді;
- запровадження комплексу стипендій, грантів, премій;
- гарантування пільг на проїзд студентам та учням;
- запровадження молодіжного житлового та освітнього кредитування;
- визначення правового статусу та гарантування діяльності молодіжних громадських організацій [10].

Дослідники даного питання наголошують на тому, що держава приділяє велику увагу молоді: прийнято десятки відповідних законів, наказів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та розпоряджень Верховної Ради України.

У цих нормативно-правових актах, які зі змінами діють й до наших днів, давалися дефініції основних термінів, що використовуються в правових актах стосовно молодіжної політики, визначалися головні принципи, напрямки діяльності та наводилися основні механізми реалізації державної молодіжної політики в Україні. Вони є базовими для цього напрямку державного управління.

01 грудня 1998 р. було прийнято Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації». Ухвалення цього Закону позитивно вплинуло на розвиток молодіжних ініціатив, формування багатогранності молодіжного руху. До найважливіших наслідків його запровадження належать отримані

громадськими об'єднаннями можливості залучення до розроблення й обговорення проектів рішень з питань державної політики стосовно молоді; отримання: інформації про державну молодіжну політику; методичної, організаційної допомоги з питань соціального становлення та розвитку молоді; фінансової підтримки з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [11]. Після прийняття Закону про молодіжні організації значно активізувалася діяльність органів виконавчої влади стосовно молоді.

18 червня 1999 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України № 1059 «Про стан реалізації державної молодіжної політики» [12].

06 жовтня 1999 р. було прийнято кілька актів Президента України: Указ Президента України № 1284/99 «Про першочергові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики та підтримки молодіжних громадських організацій», яким передбачався широкий спектр дій організаційно-фінансового характеру з активізації реалізації державної молодіжної політики (включно до кредитування навчання у вищих навчальних закладах та купівлі житла); Указ Президента України від 6 жовтня 1999 р. № 1285/99 «Про заходи щодо забезпечення працевлаштування молоді», яким затверджувався цілий комплекс завдань органам влади України з вдосконалення нормативно правової бази, організації забезпечення працевлаштування молоді та, навіть, з науково-методичного, кадрового та інформаційного забезпечення цих процесів; Розпорядження Президента України від 6 жовтня 1999 р. №244/99-рп «Про сприяння розвитку молодіжного житлового будівництва», яким передбачалась трансформація організаційно-ресурсного забезпечення вирішення житлової проблеми молодих сімей.

24 квітня 2000 р. – було прийнято Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо державної підтримки обдарованої молоді». Указ запроваджував щорічні гранти Президента України обдарованій молоді (починаючи з 2001 р.) та передбачав комплекс дій для органів виконавчої

влади. Приблизно в той самий період були прийняті подібні управлінські рішення і на місцевих рівнях.

21 червня 2001 р. було прийнято Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю». Нині він діє в редакції 2019 року. Завдяки цьому закону термінологічна база державної молодіжної політики поповнилася поняттями менеджмент у соціальній роботі з сім'ями, дітьми та молоддю; соціальна робота з дітьми та молоддю; соціальне інспектування; соціальне обслуговування сімей, дітей та молоді; соціальна профілактика; соціальна реабілітація; соціальний супровід; супервізія; фахівець із соціальної роботи з молодими сім'ями, дітьми та молоддю. Цей закон визначив весь комплекс питань, пов'язаних із здійсненням соціальної роботи з молоддю та норми відповідальності за порушення законодавства у сфері роботи з молоддю.

Цим документом також було визначено основні форми та напрямки соціальної роботи з молоддю: соціальне обслуговування, соціальний супровід, соціальна профілактика, соціальна реабілітація та соціальне інспектування [13].

24 жовтня 2012 року постановою Кабінету Міністрів України № 967 було затверджено «Державну програму забезпечення молоді житлом на 2013 – 2020 рр.», метою якої є створення належних умов для забезпечення молодих сімей та одиноких молодих громадян України житлом. [14].

10 вересня 2003 р. постановою Кабінету Міністрів України № 1444 була затверджена Програма підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання. Ця програма містила чітко виражене намагання сформувати серед молоді лояльність до діючої влади шляхом створення переконання про наявність перспектив працевлаштування в органах влади. Впродовж часу своєї чинності ця програма зазнавала змін та була скасована постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2009 р. № 813.

04 листопада 2004 р. – було прийнято Закон України «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим

місцем з наданням дотації роботодавцю» № 2150-IV (втратив чинність на підставі прийняття Закону України № 5067-VI від 05.07.2012 «Про зайнятість 03 липня 2006 р., постановою Кабінету Міністрів України № 899 було затверджено Типове положення про молодіжний трудовий загін – тимчасове формування, утворене з метою забезпечення вторинної зайнятості молоді у вільний від навчання час. [16].

Наступним актом була постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні (щодо підтримки молоді сім'ї, посилення соціального захисту дітей та молоді у 2001-2006 роках)» від 22 березня 2007 р. № 816-V [70].

18 лютого 2016 року уряд затвердив Державну цільову соціальну програму «Молодь України» на 2016-2020 роки.

Реалізація Програми дасть змогу активізувати участь молоді у суспільно-політичному житті держави і формуванні політики усіх рівнів з питань, що впливають на її життя. Зокрема, програма передбачає спільну та скоординовану діяльність органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства: молодіжними та дитячими громадськими організаціями; організаціями, установами та закладами, що працюють з молоддю і волонтерами, за безпосередньої участі молоді. А також підтримку соціально значущих проєктів інститутів громадянського суспільства, зокрема молодіжних та дитячих громадських організацій та посилення роботи з розвитку міжнародного молодіжного співробітництва, сприяння інтеграції молоді у світову та європейську молодіжну спільноту. Затвердження Програми передбачено у рамках виконання Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Нова програма у сфері державної молодіжної політики була побудована за іншою логікою, аніж попередні урядові та парламентські документи подібної тематики. На зміну напрямам прийшли завдання, які розробники документа вибудували в такій послідовності:

- 1) формування громадянської позиції і національно-патріотичне виховання молоді;
- 2) популяризація та утвердження здорового і безпечного способу життя та культури здоров'я серед молоді;
- 3) набуття молодими людьми знань, навичок та інших компетентностей поза системою освіти (розвиток неформальної освіти);
- 4) створення умов для працевлаштування молоді (забезпечення первинної і вторинної зайнятості та самозайнятості молоді);
- 5) створення умов для забезпечення молоді житлом;
- 6) забезпечення партнерської підтримки молоді, що проживає на тимчасово окупованій території України, та внутрішньо переміщених осіб;
- 7) надання фінансової підтримки молодіжним та дитячим громадським організаціям;
- 8) забезпечення міжнародного молодіжного співробітництва;
- 9) надання фінансової підтримки молодіжній організації «Пласт – Національна скаутська організація України»

Впродовж 1991-2019 років Українською Державою немало зроблено для створення та реалізації принципово нової державної молодіжної політики. Даний період, незважаючи на суперечливість оцінок його результатів, залишив помітний слід у реалізації зазначеного напрямку державної політики, наблизив Україну до сучасних орієнтирів світового розвитку. В першу чергу це стосується розвитку, реорганізації та функціонування протягом окресленого терміну структури інституцій, що займаються розробкою та забезпечують впровадження державної молодіжної політики у законодавчих та виконавчих органах влади, в органах місцевого самоврядування.

3.2. Використання програмно-цільового методу в процесі прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади Сумської міської ради

Проведення децентралізації в Україні, розпочате з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ від 01.04.2014 №333-р), одним з основних напрямків змін передбачає створення органів місцевого самоврядування, які надаватимуть якісні послуги населенню та забезпечення їх відповідним фінансовим ресурсом.

Зокрема, значно розширені права органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень, їм надано повну бюджетну самостійність щодо наповнення своїх бюджетів і здійснення видаткових повноважень, передбачене збільшення джерел формування дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів з державного бюджету, запровадження нового виду податку – акцизного податку з кінцевих продажів, розширені бази оподаткування за діючими податками.

Водночас змінами до Податкового кодексу України підвищена фіскальна незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів, зокрема шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати.

Отже, за наявності у своєму розпорядженні значних фінансових ресурсів, перед місцевими органами влади постає важливе завдання – максимально ефективно їх використання, за умови забезпечення при цьому прямого взаємозв'язку між розподілом коштів і фактичними результатами їх використання відповідно до визначених пріоритетів розвитку громади.

Вирішення цього завдання можна досягти при застосуванні програмно-цільового методу (далі – ПЦМ). Використання ПЦМ дозволяє забезпечити планування бюджету на середньострокову перспективу, перехід від утримання бюджетних установ до надання послуг високої якості населенню, оптимальне використання бюджетних коштів, досягнення в результаті значного

економічного і соціального ефекту, підвищення обізнаності громадськості щодо ефективності витрачання коштів бюджету територіальної громади та рівня задоволення споживачів суспільних та гарантованих соціальних послуг.

Законодавчою підставою для запровадження ПЦМ як на державному, так і місцевому рівнях є нова редакція Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), стаття 20 «Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі». На рівні місцевих бюджетів ПЦМ застосовується за рішенням відповідних місцевих рад.

У 2012 році, Сумською міською радою, з метою єдиного підходу до складання міських цільових (комплексних) програм, програми економічного і соціального розвитку міста Суми, забезпечення належного виконання затверджених програмних показників та вирішення поставлених в них завдань, було прийнято Положення про порядок розробки, затвердження та виконання міських цільових (комплексних) програм, програми економічного і соціального розвитку міста Суми та виконання міського бюджету, яке встановлює порядок, розробки затвердження та виконання згаданих вище програм; виконання бюджету; порядок організації моніторингу, контролю та звітності про їх виконання.

Відповідно до зазначеного Положення, ЦКП, розробниками яких є виконавчі органи Сумської міської ради, складаються відповідно до основних принципів розроблення державних цільових програм, зазначених у Законі України «Про державні цільові програми». Розробка та прийняття програм у відповідності до вимог Положення дала можливість:

- оптимізувати прийняті до 2012 року Сумською міською радою цільові програми, шляхом включення їх до комплексних у вигляді задач та заходів;

- доповнювати, вносити зміни прийнятих програм новими задачами та заходами по їх виконанню;

- підвищити ефективність виконання та контролю за виконанням задач, поставлених у програмах.

Від моменту прийняття відповідного рішення Сумською міською радою, задачі та заходи програм, що розробляються не повинні дублювати задачі та заходи інших міських програм.

Ініціаторами розроблення міських цільових (комплексних) програм можуть бути загальні збори громадян, міський голова, постійні комісії Сумської міської ради, депутатські фракції та групи, виконавчий комітет та інші виконавчі органи Сумської міської ради.

Підставою для розроблення програми є:

- існування проблеми, розв'язання якої неможливе у процесі поточної роботи та потребує вкладень бюджетних коштів, координації діяльності структурних підрозділів міської ради,
- відповідність мети програми до пріоритетних напрямків розвитку міста,
- наявність у міському бюджеті реальної можливості ресурсного забезпечення виконання задач та заходів програми.

Основними етапи розроблення проектів міських цільових (комплексних) програм та їх виконання є:

1. Ініціювання розроблення проекту програми.
2. Розроблення проекту програми – визначення мети, завдань та заходів, що пропонуються для включення до неї, визначення результативних показників (критеріїв ефективності виконання програми), обсягів і джерел фінансування.
3. Експертиза проекту програми.
4. Погодження та затвердження програми, визначення головного розпорядника коштів міського бюджету.
5. Включення до бюджетних запитів видатків на реалізацію завдань програм, джерелом фінансування яких визначені кошти міського бюджету.
6. Включення програми до щорічної програми економічного і соціального розвитку міста.

Ініціатор розроблення програми готує пропозиції щодо наявності підстав для розроблення програми та подає їх до департаменту фінансів, економіки та інвестицій Сумської міської ради для підготовки висновків про доцільність розроблення проекту програми та можливість виконання її заходів за рахунок коштів міського бюджету.

У разі отримання позитивних висновків ініціатор розроблення програми готує звернення міському голові щодо необхідності підготовки проекту програми, за результатами розгляду якого міський голова доручає виконавчому органу Сумської міської ради, до сфери компетенції якого відноситься проблемне питання (розробник), підготувати проект відповідної програми.

Підготовка проекту міської цільової (комплексної) програми здійснюється розробником самостійно або із залученням інших виконавчих органів міської ради, підприємств, установ, організацій.

Проект програми містить наступні розділи.

1. Загальна характеристика програми.

У цьому розділі викладаються основні дані про розробку програми (паспорт програми) та її ресурсне забезпечення.

2. Визначення проблеми (проблем), на розв'язання якої (яких) спрямована програма, аналіз причин виникнення проблем та обґрунтування необхідності їх розв'язання шляхом розробки і виконання програми врахування вигод та витрат.

3. Мета програми – це законодавчо визначені цілі, яких необхідно досягти в результаті виконання програми. Мета визначається з урахуванням напрямків соціально-економічного та тенденцій науково-технічного розвитку міста, області, держави.

Визначення мети програми – це поєднання комплексу взаємопов'язаних задач і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку міста, окремих галузей економіки, соціальної сфери. Мета програми має логічний зв'язок із її назвою та тісно пов'язана з проблемою, на розв'язання

якої спрямована програма. Це стислий документ, що описує бажані результати від виконання програми.

4. *Напрями діяльності* – це система програмних задач, визначених для виконання в межах програми і спрямованих на досягнення мети. Це конкретні дії, спрямовані на виконання мети програми з визначенням заходів, шляхів витрачання коштів. Напрями діяльності відповідають завданням і функціям відповідального виконавця програми.

5. *Задачі програми* – специфічна планова діяльність, що може бути виміряна й виконана у проміжку часу. Задачі можуть розглядатися як короткострокова мета, що досягає короткострокового прогресу в загальному напрямку досягнення мети. Проте на відміну від мети, задачі програми конкретизують точні дії виконавця, визначають їх кількість і час. Задачі формуються на рівні програми і повинні бути безпосередньо пов'язані з метою програми, чітко сформульовані відносно часових рамок. Задачі повинні бути орієнтовані на результат та спосіб його виміру, термін виконання. Задачі, пов'язані з річним бюджетом, формуються на один рік.

6. *Заходи програми* – конкретні дії, спрямовані на виконання задач програми. Заходи повинні мати наступні характеристики: орієнтованість на результат. Добре продумані заходи чітко повинні вказувати на те, що необхідно зробити; вказувати метод виміру результату та спосіб вимірювання очікуваних результатів; визначення терміну виконання та відповідального; мати логічний зв'язок із завданнями програми. Перелік задач і заходів формується відповідно до виробничо-господарських, організаційно-правових, соціально-економічних, екологічних вимог.

7. *Критерії оцінки ефективності виконання заходів програми (результативні показники)*. Результативні показники програми використовуються для оцінки ефективності програми і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання програми, характеризують хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та

виконання завдань програми. Такі показники мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку. Перелік результативних показників щодо кожної програми розробляється головними розпорядниками бюджетних коштів (розробником програми) з урахуванням відповідних нормативно-правових актів. Результативні показники наводяться диференційовано з розбивкою за роками. У разі коли програма виконується не за один етап, результативні показники другого та третього етапів можуть визначатися без розбивки за роками.

Результативні показники поділяються на такі групи:

а) показники витрат (ресурсне забезпечення програми) визначають обсяги і структуру ресурсів, які забезпечують виконання програми.

Розробник програми у разі потреби складає додаткову розшифровку розрахунку витрат, яка також додається до програми;

б) показники продукту – це, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання програми, які використовуються для оцінки досягнення цілей програми;

в) показники ефективності визначаються як співвідношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості в грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);

г) показники якості відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) і оцінюють їх за результатами досягнення ними своєї мети або виконання завдання.

Розробники програм можуть оцінювати ефективність їх виконання за іншими показниками, які відображають специфіку роботи підрозділу чи функціонування галузі.

8. *Очікувані результати.* Це кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання програми (у цілому і за етапами).

Система вибраних показників використовується для відстеження динаміки процесів та оцінки кількісних змін з урахуванням розбивки їх по роках, етапах.

Показники поділяються на:

Базові – до дня затвердження програми (фактичні показники).

Періодичні – поквартально, щорічно з дня затвердження програми.

Кінцеві (очікувані) – показники, які планується досягти.

Обов'язковою складовою очікуваних результатів повинно бути вирішення соціальних питань (створення робочих місць, підвищення доходів населення, покращення демографічної ситуації тощо).

Наступним етапом є проходження експертизи, погодження та затвердження міських цільових (комплексних) програм. Підготовлений проект міської цільової (комплексної) програми надається до департаменту фінансів, економіки та інвестицій на експертизу щодо правильності визначення результативних показників, реальності та доцільності включених до нього завдань та заходів. Для здійснення експертизи можуть залучатися постійні комісії міської ради, до компетенції яких належить розгляд проектів рішень з порушених питань, фахівці інших структурних підрозділів, науковці тощо. Кожен з органів, що брав участь у проведенні експертизи не пізніше ніж через 10 робочих днів з дня надходження проекту надає розробнику програми висновок довільної форми, у якому надаються зауваження, пропозиції до проекту програми. Висновок повторної експертизи надається органами що її проводили, не пізніше ніж за 5 робочих днів з дня надання доопрацьованого проекту програми. Після отримання позитивного висновку розробником програми відповідний проект рішення надається для розгляду Сумській міській раді.

Затвердження бюджетних призначень на виконання міських цільових (комплексних) програм міста Суми.

Після затвердження Сумською міською радою цільової (комплексної) програми головний розпорядник коштів у терміни, встановлені департаментом

фінансів економіки та інвестицій для подання бюджетних запитів на наступний бюджетний період, включає до них обсяги видатків на реалізацію задач програм, виходячи з реальних можливостей ресурсного забезпечення виконання задач та заходів програми.

За необхідності невідкладного фінансування програми, обґрунтовані пропозиції щодо її фінансування подаються головним розпорядником бюджетних коштів для включення до проектів рішень Сумської міської ради про внесення змін до міського бюджету після внесення відповідних змін до програми. Проект змін до програми з уточненими показниками і заходами проходить експертизу, погоджується та затверджується, відповідно до вимог цього Положення.

Основні критерії, які впливають на фінансування програми:

- відповідність програми до стратегічних напрямів розвитку міста;
- очікуваний результат виконання заходів на прогностичний рік;
- позитивні тенденції щодо виконання результативних показників програми та ефективності реалізації програми в попередні бюджетні періоди;
- залучення додаткових коштів на виконання програми за рахунок інших джерел фінансування.

За рахунок перевиконання доходної частини та вільного залишку коштів міського бюджету на початок року, першочергово здійснюється фінансування програм, які направлені на безпеку життєдіяльності громади, соціальний захист, пріоритети соціально-економічного розвитку.

Організація виконання, моніторингу та контролю за ходом виконання ЦКП здійснюється заступником міського голови, до сфери компетенції якого, відповідно до розподілу обов'язків, належать відповідні питання, шляхом:

- узгодження дій між виконавцями програми;
- контролю за ходом її виконанням;
- встановлення порядку взаємного інформування про хід виконання програми, строків та форм звітності;

– ініціювання створення робочих органів (координаційна рада, робоча група тощо) та ін., а керівники виконавчих органів Сумської міської ради, відповідальні за виконання заходів міських цільових (комплексних) програм міста Суми у місячний термін після затвердження відповідної програми розробляють детальні плани виконання заходів (план дій) для кожного підприємства, організації, установи комунальної форми власності та контролюють хід їх виконання.

Відповідальний виконавець програми два рази на рік надає до департаменту фінансів, економіки та інвестицій інформацію про хід її виконання. Інформація містить дані про заплановані та фактичні обсяги і джерела фінансування програми, виконання результативних показників у динаміці з початку дії програми та пояснювальну записку про роботу співвиконавців програми щодо її виконання, у разі невиконання – обґрунтування причин невиконання.

Департамент фінансів економіки та інвестицій Сумської міської ради здійснює узагальнення звітів відповідальних виконавців про поточне та остаточне виконання міських програм, проводить аналіз вказаних звітів та направляє дану узагальнену інформацію для розгляду:

1) Секретарю міської ради та заступникам міського голови, згідно з розподілом обов'язків.

2) Відділу з організації діяльності ради для подальшого направлення на розгляд постійних комісій міської ради.

За результатами розгляду звітів відповідальних виконавців секретарем міської ради, заступниками міського голови, постійними комісіями Сумської міської ради можуть готуватися відповідні висновки та рекомендації міському голові, виконавчому комітету, Сумській міській раді.

Щороку в строки, визначені рішенням Сумської міської ради про затвердження програми, інформація відповідального виконавця про хід

виконання програми та ефективність реалізації її завдань заслуховується Сумською міською радою з прийняттям відповідного рішення.

За ініціативою Сумської міської ради, її виконавчого комітету, відповідального виконавця, головного розпорядника коштів програми розгляд проміжного звіту про хід виконання програми, ефективність реалізації її завдань та використання коштів, досягнення проміжних цілей може розглядатися на сесіях Сумської міської ради протягом року в разі виникнення потреби.

Відповідальний виконавець програми не рідше одного разу на рік інформує територіальну громаду міста Суми про хід виконання програми та ефективність реалізації її задач.

Також в обов'язковому порядку оприлюднюється заключний звіт про результати виконання програми.

У вітчизняній практиці використовують чотири групи результативних показників, а саме:

показники витрат – це показники, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру витрат бюджетної програми;

показники продукту використовуються для оцінки досягнення поставленої мети. Показниками продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт на виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарів (робіт, послуг) тощо;

показники ефективності – залежно від завдань, виконання яких забезпечує реалізацію бюджетної програми, можуть визначатись як витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність), відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність), досягнення визначеного результату (результативність);

показники якості – є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення, та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (виробленні товарів, виконанні робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми.

Оцінка ефективності бюджетної програми є ефективним інструментом аналізу, який дозволяє:

- відійти від практики фінансування за принципом утримання бюджетних установ до практики, орієнтованої на забезпечення оптимального співвідношення бюджетних видатків із досягнутими результатами;
- покращити структуру бюджетної програми як у ході її реалізації (наприклад, уточнивши завдання програми, показники тощо), так і на стадії планування програми на наступний бюджетний період;
- підвищити прозорість бюджетного процесу шляхом інформування громадськості про результати оцінки бюджетних програм.

Результати оцінки ефективності бюджетних програм є підставою для прийняття управлінських рішень, зокрема:

- внесення в установленому порядку змін до бюджетних призначень поточного бюджетного періоду;
- внесення відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- внесення пропозицій, включаючи зупинення реалізації відповідних бюджетних програм, у випадку невикористання або неефективного використання коштів.

3.3. Розробка та реалізація комплексної програми «Молодь об'єднаної територіальної громади міста Суми на 2019-2021 роки»

Закріплене в українському законодавстві положення про визнання та підтримку державою місцевого самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення створює сприятливі умови для активізації діяльності його органів в усіх сферах, зокрема щодо роботи з молоддю.

Інститут місцевого самоврядування відіграє значну роль у процесі формування громадянського суспільства, оскільки всі громадянські права і масові форми активності громадян, різні позадержавні прояви суспільного життя зароджуються і зрештою реалізуються в місцевих громадах, що створюють основу громадянського суспільства.

Місцеве самоврядування відіграє також вирішальну роль у реалізації одного з головних завдань сучасності – об'єднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства і особистості, оскільки сама його сутність полягає в гармонізації прав і свобод людини та громадянина з інтересами держави та суспільства [19, с.5].

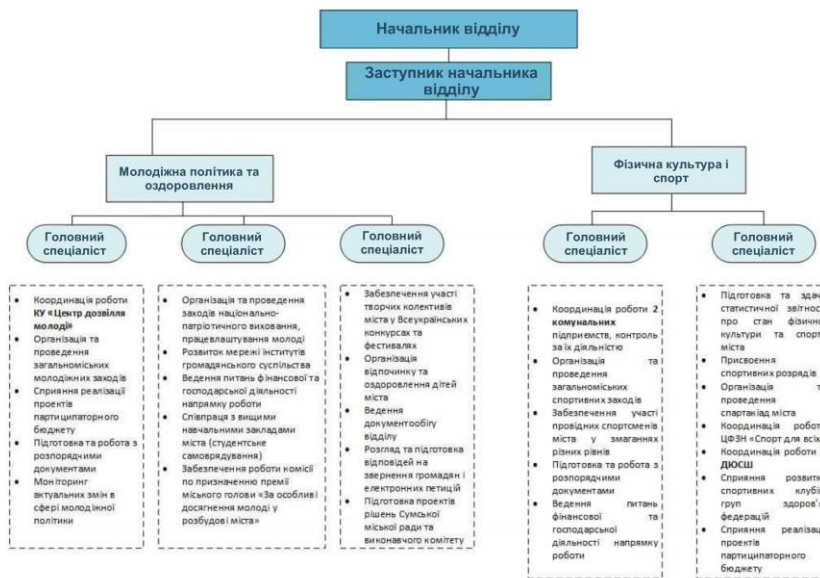
Так, відповідно до ст. 32 «Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать відповідні власні (самоврядні) та делеговані повноваження, виконання яких відбувається структурними підрозділами органів місцевого самоврядування.

Розглянемо, як формуються та реалізуються окремі аспекти державної молодіжної політики України на місцевому рівні на прикладі міста Суми.

В місті Суми, виконавчим органом, основним завданням якого є забезпечення на території міста реалізації державної політики з питань молоді, фізичної культури та спорту є відділ у справах молоді та спорту Сумської міської ради (надалі Відділ), який утворюється Сумською міською радою та є її

виконавчим органом, підзвітний і підконтрольний Сумській міській раді, підпорядкований виконавчому комітету Сумської міської ради та міському голові міста Суми. Структура Відділу представлена на мал.1.

Мал. 1. Структура відділу у справах молоді та спорту Сумської міської ради.



Відділ забезпечує реалізацію власних та делегованих повноважень відповідно до рішення Сумської міської ради (далі – СМР) від 28.11.2018 р. № 4149-МР «Про Програму «Молодь об'єднаної територіальної громади міста Суми на 2019-2021 роки».

Програма враховує вимоги і перспективи, декларовані в Стратегії розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року, Хартії основних прав Євросоюзу, розроблена відповідно до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», «Про громадські об'єднання», «Про молодіжні

та дитячі громадські організації», «Про оздоровлення та відпочинок дітей», постанови Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 148 «Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016-2020 роки, обласної цільової комплексної програми «Молодь Сумщини» на 2016-2020 роки, іншими нормативно-правовими актами, що регулюють відносини у сфері державної політики стосовно молоді, Програма розроблена з урахуванням специфічних особливостей міста Суми, діючих міських програм. У Програму ввійшли тільки основні напрямки та заходи, що відносяться до сфери молодіжної політики, і не включені заходи, що внесені до спеціальних програм відповідного профілю (освіти, зайнятості, охорони здоров'я тощо).

Метою Програми є забезпечення реалізації державної молодіжної політики в місті Суми, як одного з пріоритетних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованого на створення сприятливих політичних, соціальних, економічних, законодавчих, фінансових та організаційних умов для життєвого самовизначення, становлення, всебічної самореалізації молодих людей, вирішення актуальних проблем молоді. Створення належних умов для оздоровлення та повноцінного відпочинку дітей та молоді.

Досягнення мети передбачає поєднання комплексу взаємопов'язаних напрямів діяльності:

1. Формування громадянської позиції і національно-патріотичне виховання – здійснення заходів, спрямованих на відродження національно-патріотичного виховання, утвердження громадянської свідомості і активної життєвої позиції молоді.

2. Зайнятість молоді – створення умов та здійснення заходів, спрямованих на працевлаштування молоді (забезпечення первинної і вторинної зайнятості та самозайнятості молоді).

3. Розвиток неформальної освіти – здійснення заходів, спрямованих на набуття молодими людьми знань, умінь та навичок поза системою освіти.

4. Здоровий спосіб життя молоді – здійснення заходів, спрямованих на популяризацію та утвердження здорового і безпечного способу життя та культури здоров'я серед молоді.

5. Підтримка та розвиток творчої, інтелектуально обдарованої молоді, забезпечення змістовного дозвілля молоді.

6. Інтеграція українського молодіжного руху до європейських спільнот.

7. Підтримка та розвиток мережі інститутів громадянського суспільства, у тому числі шляхом надання на конкурсній основі фінансової підтримки на реалізацію їх проєктів за рахунок коштів міського бюджету.

8. Підтримка та розвиток культурно-освітніх заходів Сумського міського центру дозвілля молоді.

9. Організація оздоровлення та забезпечення відпочинком дітей і молоді міста.

10. Забезпечення пільговим проїздом в електротранспорті студентів вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації та учнів професійно-технічних навчальних закладів міста Суми.

Завдання і заходи виконання Програми спрямовані на розв'язання проблем та досягнення мети Програми та визначені відповідно до пріоритетів напрямку діяльності. Основна частина заходів Програми здійснюється шляхом розроблення і затвердження щорічних планів її реалізації, проведення заходів відповідно до базових принципів Програми.

У місті проживає понад 66,8 тисяч людей у віці від 14 до 35 років, тобто третина від загальної кількості населення міста. Місто приваблює молодь життєвими перспективами, так як у Сумах знаходяться одинадцять закладів вищої освіти, з них чотири - III-IV рівнів акредитації, сім – I-II рівнів акредитації та сім закладів професійно-технічної освіти, в яких навчається близько 22,8 тисяч студентів.

На виконання заходів програми «Молодь територіальної громади міста Суми на 2019-2021 роки» у 2019 році з міського бюджету було виділено 8 200 649,00 гривень.

На підпрограму 1 «Заходи державної політики з питань молоді» виділено 850 000, 00 гривень.

Організовано та проведено 28 молодіжних заходів та 21 захід, який не потребував фінансування.

Реалізовано 9 проєктів, розроблених інститутами громадянського суспільства у сфері роботи з дітьми та молоддю, для реалізації яких надана фінансова підтримка з міського бюджету.

5 молодих осіб отримали премії міського голови у розмірі 8,0 тис. гривень за особливі досягнення у розбудові міста.

Одним з пріоритетних напрямків програми є сприяння працевлаштуванню молоді та створення дієвого механізму щодо зміцнення молодіжного кадрового потенціалу представницьких органів місцевого самоврядування шляхом підвищення фахового рівня молоді, яка навчається у ВНЗ I – IV рівній акредитації або працює. Дане завдання реалізується Відділом шляхом організації та проведення стажування молоді міста в органах місцевого самоврядування.

Стажування дозволяє вирішувати одразу кілька завдань. Так, для органу місцевого самоврядування, це можливість – виявити кандидатів для формування кадрового резерву та подальшого працевлаштування, а для молоді – отримання управлінського досвіду, розвиток лідерських якостей, підвищення професійного рівня.

Інформація щодо проведення стажування молоді в структурних підрозділах виконавчого комітету Сумської міської ради та на її комунальних підприємствах в період 2004 – 2019 рр. наведено в таблиці 3 додатку А.

У досліджуваній період у структурних підрозділах Сумської міської ради, комунальних підприємствах і установах м. Суми було організовано

стажування для 712 осіб; середня тривалість стажування – 44,5 доби; працевлаштовано – 44 особи або 6 %, від загальної чисельності молоді, яка стажувалась; 173 особи – зараховані до кадрового резерву посадових осіб сумської міської ради.

На підпрограму 2 «Оздоровлення та відпочинок дітей» виділено 6 637 274,00 гривень. (в т.ч. субвенція з обласного бюджету – 2 588 854,00 гривень).

На оздоровлення та відпочинок дітей міста сума витрат складає 6 587,8 тис. гривень.

За період літньої оздоровчої кампанії послугами з оздоровлення та відпочинку охоплено всього 9399 дітей, з них: по управлінню освіти і науки 279 дітей, які потребують особливої соціальної уваги та підтримки та 2 дитини – творчо-обдарована молодь – у позаміських дитячих закладах оздоровлення та відпочинку; 5192 учні забезпечено відпочинком у таборах з денним перебуванням та 75 учнів - в таборах праці та відпочинку; 3330 вихованців закладів дошкільної освіти забезпечено оздоровленням; по виконавчому комітеті: оздоровлено всього 521 дитину, з них: 441 дитину, яка потребує особливої соціальної уваги та підтримки, в позаміських дитячих закладах оздоровлення та відпочинку та 80 дітей пільгових категорій забезпечено відпочинком в наметовому таборі пересувного типу.

На підпрограму 3 «Забезпечення проведення культурно-освітніх заходів» виділено 632 000, 00 гривень.

Організовано та проведено 19 молодіжних заходів та 11 заходів, які не потребували фінансування.

На підпрограму 4 «Компенсаційні виплати на пільговий проїзд електротранспортом окремим категоріям громадян» виділено 81 375,00 гривень.

Забезпечено пільговим проїздом всього 140 студентів вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації та учнів професійно-технічних навчальних закладів міста Суми.

Молодіжна політика, незважаючи на існуючі здобутки, потребує систематичного удосконалення. Незважаючи на значні здобутки у цій сфері, існують проблеми, які, в першу чергу, пов'язані з недостатнім її фінансуванням. Фінансова та економічна криза останніх років ускладнила економічну та політичну ситуацію в країні, загострила соціальні проблеми молоді. Ситуація ускладнюється ще й тим, що нині не завжди відповідають реаліям пріоритети, закладені у схему реалізації державної молодіжної політики. Як показує міжнародний досвід, вирішити всі молодіжні проблеми не тільки в країнах, що розвиваються, але навіть і у розвинених країнах, тим паче в кризовий період, за рахунок лише державних асигнувань практично не можливо. Отож, молодіжна політика має передбачати як виділення значних матеріальних коштів із державного бюджету, але й на створення у молоді, батьків стимулів до інвестування в особистий розвиток. Нерідко державні програми, заходи, що націлені на молодь, не лише не доводяться до її відома, але й не відповідають її запитам. Недостатньо систематичне оцінювання програм і заходів молодіжної політики стають певною перешкодою на шляху її розвитку [20].

Таким чином, сучасні суспільні процеси різко змінили соціальне, матеріальне і політичне становище молоді. Останнім часом загострилося чимало молодіжних проблем, серед яких найголовніші: низький рівень життя, безробіття і значна економічна та соціальна залежність від батьків; низька народжуваність – рівень народжуваності не забезпечує відтворення поколінь; недостатня матеріальна забезпеченість, відсутність ресурсів для поліпшення житлових умов; поганий стан здоров'я і зростання рівня соціальних відхилень; втрата ідеалів, соціальної перспективи, життєвого оптимізму.

ВИСНОВКИ

1. Програмно-цільовий підхід в прийнятті управлінських рішень зосереджує увагу на результатах та досягненнях прийнятих рішень, він дозволяє посилити дієвість та ефективність виконання цільових комплексних програм він запроваджує важливі елементи аналізу зіставлення витрат і досягнутих результатів. Цей аналіз є інструментом оцінки програм, який забезпечує схвалення та здійснення у бюджетній сфері тих програм, результати від реалізації яких (що можуть бути визначені кількісно) перевищуватимуть витрати на них.

З цього вбачається, що при застосуванні програмно-цільового методу як суспільство в цілому, так і законодавча гілка влади можуть отримати значно чіткішу картину того, що робить головний розпорядник бюджетних коштів і для чого він взагалі існує, чого він намагається досягнути, яким чином він намагається це здійснювати і, в кінцевому результаті, наскільки успішно він це здійснює, крім того, має можливість приймати більш раціональні управлінські рішення стосовно видатків бюджету.

2. Програмно-цільовий підхід прийняття управлінських рішень забезпечує єдність дій, спрямованих на узгодження цілей і задач різних рівнів управління, а також часових періодів різної тривалості. Даний метод дозволяє розглядати вирішення проблеми як цілеспрямований процес, що передбачає: розукрупнення проблеми на складові частини (задачі); виявлення несуперечливості цих частин і їх взаємозв'язок; встановлення пріоритетів; виділення провідної ланки в сукупності задач; визначення умов для їх комплексного вирішення.

3. Іноземний досвід державного управління дозволяє зробити висновок, що системи прийняття управлінських рішень у зазначених в роботі країнах створювалися та розвивалися з урахування особливостей культури, традицій, звичаїв, менталітету населення тощо. Так, в західній системі державного управління прийняте рішення є не тільки початком діяльності

особи (групи осіб), але й її наслідком. Світовий досвід організації процесу прийняття управлінського рішення в органі влади дозволяє визначити умови, необхідні для здійснення цього процесу в органах влади України. Перш за все, прийняття рішення не повинно бути зосереджено в сфері діяльності однієї людини. Це повинно бути колективним процесом, в рамках якого кожна окрему операцію повинні здійснювати різні посадовці. Крім цього, процедура прийняття рішення в органі влади повинна бути чітко визначена та формалізована. Це не тільки створить передумови для зменшення впливу суб'єктивного людського фактору, але й дозволить організувати взаємодію різних посадовців, які беруть участь в цьому процесі. Усі ці особливості необхідно враховувати при дослідженні системи організації прийняття управлінського рішення в органах влади України. Запровадження успішних взірців передового досвіду інших країн дозволить значно покращити функціонування системи державного управління України. А врахування особливостей та відмінностей організації цього процесу в різних країнах дозволять краще адаптувати іноземний досвід.

4. Для повного та успішного переходу на програмно-цільовий метод формування бюджету в Україні необхідно вдосконалити:

- існуючу структуру програм для усунення організаційних та інформаційних обмежень, що заважають роботі керівників установ усіх рівнів. Складові програми не обов'язково повинні співпадати для бюджетів усіх рівнів, але структура програм на всіх рівнях має бути однаковою, щоб запобігти плутанині у термінології чи посиланнях.

- практику розрахунку видатків бюджету, роль якої є дещо обмеженою у традиційному формуванні бюджету. Ця практика може бути поліпшена шляхом використання методів аналізу витрат. Аналіз є обов'язковим компонентом програмно-цільового методу, і процес прийняття рішень щодо альтернативних програм або шляхів фінансування вимагає використання принаймні мінімальної аналітичної інформації. Найпростіші методи, а саме, аналіз корисності витрат

чи аналіз доцільності витрат, що застосовуються на початковому етапі, згодом замінюються на більш досконалі методи.

- запровадження нової системи звітності за результатами діяльності, при цьому визнаючи, що управління бюджетом за програмно-цільовим методом є складовою ефективного управління державними ресурсами. На макрорівні це вимагає прийняття таких рішень, які дозволять місцевим органам влади, що запроваджують практику ефективного використання бюджетних ресурсів, зберегти власні заощадження, а тим органам місцевої влади, які сприяють підвищенню доходної бази, не зазнавати скорочення обсягів трансфертів. На мікрорівні від установ та керівників вимагається встановити такі завдання, щодо яких можна було б відстежити та проаналізувати їх виконання.

- впровадження зазначених пропозицій забезпечить прозорість та зрозумілість бюджетного процесу для громадян, покращить якість надання державних послуг та значно підвищить ефективність розподілу й використання коштів.

5. Державна молодіжна політика має сприяти самоорганізації молоді, розвитку її громадянської активності, творчого та наукового потенціалу. Задля соціальної та політичної інтеграції молодих людей, вони мають бути залучені до процесів реформування та модернізації українського суспільства, в тому числі соціально-економічної та політичної сфери. Необхідно запровадити принципу співуправління та участі молодих людей у процесах прийняття рішень на всіх рівнях державно-громадського управління, а також формування відповідальності молоді за сьогодення та майбутнє.

6. Здійснено теоретико-методологічний аналіз формування та реалізації державної молодіжної політики органами місцевого самоврядування Сумської міської ради. Проведено дослідження реалізації молодіжної політики на місцевому рівні на прикладі відділу у справах молоді та спорту Сумської міської ради програмно-цільовим методом. Виявлено основні проблеми сучасної молоді, серед яких: низький рівень життя, безробіття і значна

економічна та соціальна залежність від батьків; низька народжуваність – рівень народжуваності не забезпечує відтворення поколінь; недостатня матеріальна забезпеченість, відсутність ресурсів для поліпшення житлових умов; поганий стан здоров'я і зростання рівня соціальних відхилень; втрата ідеалів, соціальної перспективи, життєвого оптимізму.

В результаті дослідження основних аспектів використання програмно-цільового методу планування виконавчими органами Сумської міської ради, з метою досягнення виконання заходів програм соціально-економічного розвитку, реального позитивного ефекту розвитку територіальних громад, перш за все необхідно щоб:

- не затверджувались однотипні цільові програми які містять дублювання мети, завдань та законодавчих підстав їх створення;
- програми не містили декларативний характер без визначення результативних показників та реальної потреби в коштах
- здійснювався постійний перегляд актуальності діючих програм та доцільності їх фінансування;
- формування програм та їх реалізація здійснювалися кваліфікованими працівниками, залучення яких можливе на конкурсній основі;
- реалізація заходів у межах програми здійснювалась з орієнтацією на їх економічну ефективність і соціальну значимість;
- контролюючими органами здійснювався прозорий та нелобійований контроль цільового використання бюджетних коштів;
- значно посилилась відповідальність розпорядників бюджетних коштів за досягнення ними кінцевих кількісних та якісних показників в результаті їх освоєння в рамках реалізації цілей та заходів програми;
- відбувалося публічне обговорення проектів програм та результатів їх виконання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні аспекти соціально-правового захисту молоді в сучасній Україні: Навчальний посібник / О.М.Полякова, Г.В.Приходько, Ю.В.Сапарай; за ред. О.М. Полякової. – Суми : Університетська книга, 2009. – 240 с.
2. Абрамов Л. К., Азарова Т. В. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації: [навчальний посібник]. Кіровоград: ІСКМ, 2010. 100 с.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456-VI. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання /Міністерство економіки України. 06.12.2006. Режим доступу: http://meold.kmu.gov.ua/minec/control/uk/publish/article?art_id=92210&cat_id=38738
5. Шарапов А., Сухобойченко С., Севостьянова О. Основи розробки місцевих цільових програм: [посібник для держслужбовців]. 08.09.2011. Режим доступу: <http://gurt.org.ua/uploads/news/2011/09/08/broshyura.pdf>
6. Запоточний І.В., Захарченко В.І. Державне регулювання економіки / за заг. Ред.. д.е.н. проф.. Захарченко В.І. – Харків – Львів – Одеса: ТОВ Одісей, 2003 -592с.
7. Бакаєв В. О. Деякі концептуальні проблеми молодіжної політики в Україні // Розбудова держави. – 1996. – № 1. – С. 13-21
8. Коваль Г. В. Розвиток державної молодіжної політики: теорія, методолгія, механізми реалізації [монографія] / Г. В. Коваль. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – 432 с.
9. Декларація «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» (зі змінами) від 15 грудня 1992 р. № 2859-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2859-12>

10. Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» (зі змінами) від 5 лютого 1993 р. № 2998-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2998-12>.

11. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (зі змінами) від 1 грудня 1998 р. № 281-ХІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-14>.

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про стан реалізації державної молодіжної політики» від 18 червня 1999 р. №1059 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1059-99-%EF>.

13. Закон України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» (зі змінами) від 21 червня 2001 року № 2558-ІІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2558-14>.

14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013 – 2020 роки» від 24 жовтня 2012 р. № 967 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/967-2012-%D0%BF>

15. Закон України Закону України № 5067-VI від 05.07.2012 «Про зайнятість населення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2150-15>

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про молодіжний трудовий загін» від 3 липня 2006 р. № 899 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=899-2006-%EF>

17. Молодіжний рух України. Довідник. Частина 1. – К.: А.Л.Д., 1996. – 199 с.

18. Стаття «Все про програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: важливо для об'єднаних громад» [Електронний ресурс] – режим доступу <https://decentralization.gov.ua/news/3906>

19. Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні [Текст] : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 "Місц. самоврядування" / Т. О. Астапова; Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Х., 2010. - 17 с.

20. Молодь та молодіжна політика в Україні: соціально-демографічні аспекти / За ред. Е. М. Лібанової. – К.: Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2010. — 248 с.