

УДК 332.146:353.2

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

В.Ф. Горячук, д.е.н., с.н.с.

Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, Одеса, Україна

Д.Ф. Дуков

Одеській регіональний інститут державного управління НАДУ, Одеса, Україна

Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Програмно-цільовий підхід до формування цільових програм соціально-економічного розвитку регіону.

Здійснено аналіз концептуальних засад застосування програмно-цільового підходу до планування та управління соціально-економічним розвитком регіонів, визначені основні його недоліки та проблеми застосування, запропоновані рекомендації щодо вдосконалення процедур підготовки регіональних цільових програм та контролю за їх виконанням.

Ключові слова: програмно-цільовий підхід, регіон, соціально-економічний розвиток, стратегія, регіональні цільові програми

Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Програмно-целевой подход к формированию целевых программ социально-экономического развития региона.

Осуществлен анализ концептуальных основ применения программно-целевого подхода к планированию и управлению социально-экономическим развитием регионов, определены основные его недостатки и проблемы применения, предложены рекомендации по совершенствованию процедур подготовки региональных целевых программ и контроля за их выполнением.

Ключевые слова: программно-целевой подход, регион, социально-экономическое развитие, стратегия, региональные целевые программы

Goryachuk V.F., Dukov D.F. Program-target approach to the formation of targeted programs of socio-economic development of the region.

The analysis of the conceptual foundations of the use of program-target approach to the planning and management of socio-economic development of regions, defined its main shortcomings and problems of application, the recommendations for improving the procedures for the preparation of regional programs and monitor their implementation.

Keywords: program-target approach, region, socio-economic development, strategy, regional programs

В регіонах прийнята значна кількість цільових програм. Тільки в Одеській області в різні роки діяло 50-70 цільових програм. Це призводить до розпорощення і неефективного використання бюджетних ресурсів і відповідно недосягнення цілей та завдань соціально-економічного розвитку регіону, суттєвого ускладнення контролю за результативністю виконання програм та неможливості ефективної концентрації бюджетних ресурсів і більш продуктивного їх використання. Не всі цільові програми розроблені у відповідності до регіональних стратегій регіонів.

Метою статті є дослідження розвитку концептуальних засад застосування програмно-цільового підходу до планування та управління соціально-економічним розвитком регіонів, удосконалення процедур підготовки, відбору та контролю за виконанням регіональних цільових програм.

Виклад основного матеріалу

Трансформаційні зміни в економіці України потребують використання широкого набору різноманітних інструментів регіонального управління. Одним із таких інструментів є програмно-цільовий підхід до планування та управління соціально-економічним розвитком регіонів. Незважаючи на нескінченні дискусії відносно доречності застосування даного підходу в сучасній ринковій економіці, цільове програмування є досить ефективним і розповсюдженим інструментом управління. Він дозволяє реалізувати планові засади у ринковому середовищі, забезпечує державний вплив на розвиток соціально-економічних процесів в регіоні та згладжує «провали ринку». Головна особливість програмно-цільового підходу полягає у можливості значної концентрації ресурсів для програмного вирішення пріоритетних завдань розвитку регіону.

Можна виділити дві трактовки програмно-цільового підходу до формування регіональних цільових програм соціально-економічного розвитку. Прибічники першої роблять акцент на ознаках взаємозв'язку цілей (задач) і оптимізації витрат часу і ресурсів (наприклад, на основі мережних

моделей оптимізації програм). Згідно з другою, більш широкою версією, програма - це «комплекс локалізованих в часі та просторі несуперечливих конкретних заходів у сфері соціальної, структурно-інвестиційної, фінансово-кредитної, податкової, бюджетної, цінової, зовнішньоекономічної, аграрної, науково-технічної, інституційної політики, що орієнтується на досягнення як якісно, так і кількісно визначених цілей соціально-економічного розвитку» [1].

Більш деталізований підхід включає в себе обґрунтування вибору конкретної проблеми для програмної розробки і характеризується такими моментами:

- формулювання проблеми та аналіз причин її виникнення, пропозиція взаємоузгодженого переліку заходів (з визначенням можливих термінів їх проведення);
- оцінка потреби в фінансових бюджетних і позабюджетних, матеріальних і трудових ресурсах та визначення можливих джерел їх забезпечення;
- визначення кола можливих замовників, розробників і виконавців програми.

Узагальнення теоретичних висновків і конкретного досвіду дозволяє виділити такі, більш доцільні для розробки регіональних цільових програм, принципи [2, 3]:

- орієнтація програми на кінцевий результат (формулюється у вигляді цілей або сукупності цілей), досягнення якого стає основним призначенням програми;
- побудова програми у вигляді групи (комплексу) впорядкованих, взаємопов'язаних і взаємозалежних видів діяльності різного рівня, що утворюють її структуру;
- визначення програми як елемента, що входить до складу програми більш високого порядку, а також має зв'язок з іншими програмами того ж рівня;
- розуміння програми як цілісного об'єкта управління незалежно від відомчої належності складових її елементів;
- системний розгляд процесу управління програмою на всіх етапах – від аналізу проблеми і постановки цілей до контролю за її виконанням;
- створення відповідної організаційної системи управління програмою або на засадах спеціально запровадженого органу, або шляхом перерозподілу прав і відповідальності наявних підрозділів, а також використання різноманітних координаційних форм управління;
- наділення програми як єдиного об'єкта управління необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами;
- використання методів аналізу й оцінки для обґрунтування рішень, що приймаються на всіх етапах розробки і реалізації програми.

Інституціональну базу для розробки комплексних коротко- та середньострокових програм економічного і соціального розвитку, державних

та регіональних цільових програм складають Закони України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» і «Про державні цільові програми» та інші нормативно-правові документи [4-8]. Однак, на практиці регіональні цільові програми не завжди розроблені відповідно до існуючої інституціональної бази.

Стаття 91 Бюджетного кодексу України визначає можливість затвердження і фінансування місцевими органами влади програм регіонального розвитку, але при умові, що такі програми належним чином будуть розроблені та підкріплені фінансовими ресурсами. Останнє на практиці сьогодні не завжди відбувається.

Програмне управління регіональним розвитком повинне базуватися на тісному взаємозв'язку державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку, державних цільових програм для окремих регіонів, щорічних комплексних програм соціально-економічного та культурного розвитку регіону, а також регіональних цільових програм (рис. 1).

По-перше, стратегії регіонального розвитку повинні розроблятися у відповідності з Державною стратегією регіонального розвитку, а саме, у відповідності з пріоритетами, визначеними для даного регіону.

По-друге, в стратегії регіонального розвитку повинні бути визначені показники, на основі яких буде здійснюватися оцінка досягнення поставлених цілей.

По-третє, у щорічній комплексній програмі соціально-економічного та культурного розвитку регіону повинен бути додаток, в якому наведені конкретні значення показників досягнення цілей регіональної стратегії розвитку на даний рік.

По четверте, для відображення зв'язку регіональних цільових програм з комплексною програмою соціально-економічного та культурного розвитку регіону в таблиці заходів останньої повинні бути визначені ті, які виконуються в рамках відповідних цільових програм. В Одеській області здійснюються комплексні програми соціально-економічного та культурного розвитку регіону, а також регіональні цільові програми, спрямовані на посилення конкурентоспроможності регіону завдяки залученню інвестицій; створенню умов для розвитку малого та середнього бізнесу; розвитку інформаційних технологій; розширенню зовнішньоекономічних зв'язків; розвитку інфраструктури; оптимізації розміщення продуктивних сил; вирішенню соціальних проблем; поліпшенню екологічного середовища.

Якщо зіставити перелік регіональних цільових програм, що діють в Одеській області з пріоритетами Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області на період до 2015 року, а також до 2020 року, то в регіоні відсутні програми по окремим пріоритетним напрямкам, а саме:



Рис. 1. Схема взаємозв'язків державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку, державних цільових програм, щорічних комплексних програм соціально-економічного та культурного розвитку регіону, а також регіональних цільових програм

- програма щодо ефективного використання транспортно-транзитного потенціалу регіону, морегосподарського комплексу;
- програма формування інноваційної інфраструктури в регіоні.

Велика кількість програм, які реалізуються в Одеській області, призводить до розпорошення і неефективного використання бюджетних ресурсів і відповідно недосягнення цілей і завдань соціально-економічного розвитку регіону, суттєвого ускладнення контролю за результативністю виконання програм та неможливості ефективного концентрації бюджетних ресурсів і більш продуктивного їх використання. На даний час діючі регіональні цільові програми оцінюються згідно вимог, які викладені у Порядку розроблення регіональних цільових та комплексних програм, моніторингу та звітності про їх виконання [9]. Однак вони, в основному, обмежені інформацією про те, які заходи виконані і порівнянням фактичного та планового фінансування. Для оцінки соціально-економічної ефективності програм цього не достатньо. Перелік показників оцінки результативності регіональних

цільових програм повинен бути прив'язаний до показників, які характеризують досягнення цілей Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області.

Велика кількість регіональних цільових програм в значній мірі обумовлена великою кількістю державних цільових програм, при затвердженні яких Кабінет Міністрів України зобов'язує місцеві органи виконавчої влади розробляти відповідні регіональні цільові програми (табл. 1).

У ряді програм відсутні кількісні та якісні показники, на підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання бюджетних коштів, аналіз досягнутих результатів. Потреба в коштах на регіональні цільові програми з усіх джерел перевищує можливості бюджетів усіх рівнів, що призводить до їх недофінансування і, відповідно, до виконання не в повному обсязі. Деякі програми прийняті на середньостроковий період не коректуються у зв'язку зі зміною напрямків соціально-економічного розвитку регіону. Реалізація регіональних цільових програм у деяких сферах діяльності не впливає на досягнення встановлених цілей. Головні розпорядники коштів не звітують

на сесіях обласної ради та не публікують основні результати реалізації програм у пресі. Відсутня практика належної публічної звітності про

обґрунтованість і результативність бюджетних витрат на виконання заходів регіональних цільових програм.

Таблиця 1. Кількість регіональних програм в Одеській області у 2008-2014 рр.

№	Галузь (сфера)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Освіта	7	4	4	1	1	1	1
2	Охорона здоров'я	8	5	7	7	7	5	1
3	Соціальний захист та соціальне забезпечення	9	8	9	5	6	7	6
4	Молодіжна політика та спорт	3	4	3	3	1		1
5	Культура та культурна спадщина	7	6	7	4	5	5	3
6	Розвиток інфраструктури	11	10	16	11	14	17	16
7	Сільське господарство	4	4	4	2	2	4	1
8	Зв'язок та інформатизація	5	4	4	3	3	2	3
9	Економіка	3	3	2	5	5	5	4
10	Екологія та природокористування	8	8	8	6	6	6	5
11	Безпека життєдіяльності	9	6	6	2	7	7	5
12	Туризм та рекреація	1	1	1	1	1	1	1
	Разом	75	63	71	50	58	60	47

Джерело: Сайт Одеської обласної ради

Висновки

Практика розробки та реалізації регіональних програм повинна бути суттєво удосконалена, а саме в частині: обґрунтування важливості програм з метою оптимізації їх кількості та зв'язку зі стратегічними пріоритетами розвитку регіону; дотримання базових принципів програмного управління; обґрунтування кількості програмних заходів в умовах ресурсної невизначеності на основі критеріїв відбору програмних проектів; організації дійсного контролю за результативністю та ефективністю програм на етапах їх підготовки та реалізації; персоніфікації відповідальності за результати здійснення програм; організації міжпрограмної координації з метою

виключення дублювання програмних заходів, неефективного розподілу бюджетних коштів.

Можна запропонувати такі рекомендації органам регіональної влади:

- оптимізувати кількість регіональних програм з метою концентрації бюджетних коштів у найбільш важливих сферах і видах діяльності та підвищення ефективності їх використання;
- запровадити обов'язковість оцінки вигод від здійснення бюджетних витрат на реалізацію регіональних програм на стадіях їх підготовки та виконання;
- забезпечити можливість участі територіальної громади в обговоренні проектів регіональних програм.

Список літератури:

1. Стеченко Д. М. Економічна сутність і специфіка розвитку міжнародного туризму в Україні / Д. М. Стеченко, Л. І. Антошкіна // Вісник ДІТБ. – Серія «Економіка, організація і управління підприємствами» (в туристичній сфері). – Донецьк: ДІТБ, 2006. – №10. – С. 93 – 98.
2. Воронков А. А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / А. А. Воронков. – М.: Экономика, 1986. – 264 с.
3. Комков Н. И. Программно-целевое управление: возможности и перспективы адаптации к условиям переходной экономики / Н. И. Комков, Я. В. Маркова // Проблемы прогнозирования. – 1998. – №3. – С. 109 – 116.
4. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. №1602-III [Електронний ресурс]. – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, №25, ст.195. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
5. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, №25, ст. 352. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. №621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання

- проекту державного бюджету» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF>.
7. Тимчасові методичні рекомендації щодо розроблення державних цільових програм, затверджені наказом Міністерства економіки України від 08.05.2003 р. № 114.
 8. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання, затверджені наказом Міністерства економіки України від 04.12.2006 р. № 367.
 9. Порядок розроблення регіональних цільових та комплексних програм, моніторингу та звітності про їх виконання, затверджений розпорядженням голови Одеської обласної державної адміністрації від 27.08.2007 р. № 567/А-2007.

Надано до редакції 06.12.2014

Горячук Валерій Федорович / Valeriy F. Goryachuk
valeriygoryachuk@gmail.com

Дуков Дмитро Федорович / Dmitro F. Dukov
dukov_69@mail.ru

Посилання на статтю / Reference a Journal Article:

Програмно-цільовий підхід до формування цільових програм соціально-економічного розвитку регіону [Електронний ресурс] / В.Ф. Горячук, Д.Ф. Дуков // Економіка: реалії часу. Науковий журнал. – 2014. – № 6 (16). – С. 155-159. – Режим доступу до журн.: <http://economics.opu.ua/files/archive/2014/n6.html>