

УДК 338.26.015

А. О. Теплицька,
аспірант, Кримський гуманітарний університет, м. Ялта

ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВЕ ПЛАНУВАННЯ У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ

А. Teplitskaya,
postgraduate, Crimea Humanitarian University, Yalta

PROGRAM PLANNING IN THE GOVERNMENT DEVELOPMENT PROGRAMS.

Стаття охоплює коло проблем, що пов'язані з використанням програмно-цільового планування у ефективній реалізації державних програм розвитку. Розглядаються основні переваги методу, наводиться його характеристика, аналізуються основні напрями та переваги користування програмно-цільового планування.

The article highlights a range of problems associated with the use of program planning for the effective implementation of government development programs. The article covers the main advantages of the method, its characteristics and analysis of the main trends and benefits of using this program planning.

Ключові слова: Програмно-цільове планування, державні програми, регіональні програми, теорія корисності.

Key words: Program planning, public programs, local government programs, usefulness theory.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Економічна політика реалізується за допомогою сукупного механізму державної дії на господарство за допомогою різноманітних методів. Ці економічні методи впливу держави на ринок містять у собі такі глобальні напрями, як прогнозування, планування, державне цільове управління, грошово-кредитне і бюджетне [1, с. 26]

Упродовж декількох десятиліть теорія планування і прогнозування бурхливо розвивалася, внаслідок чого виникли різні способи і методи планування. Деякі з них специфічні, інші універсальні. До останніх відноситься і метод програмно-цільового планування.

Програмно-цільове планування — це один з видів планування, в основі якого лежить орієнтація діяльності на досягнення поставлених цілей. По суті, будь-який метод планування, спрямований на досягнення яких-небудь конкретних цілей. Але, в даному випадку, в основі самого процесу планування лежить визначення і постановка цілей і лише потім добираються шляхи їх досягнення [2, с. 113—114].

Програмно-цільове планування побудоване за логічною схемою: мета — шляхи — способи — засоби. Відповідно до цієї схеми, спочатку визначаються цілі, які мають бути досягнуті, потім намічаються шляхи їх реалізації, а далі — більш деталізовані способи і засоби. Зрештою, поставивши перед собою якісь цілі, організатор розробляє програму дій з їх досягнення. Звідси витікає, що особливістю цього методу планування є не просто прогнозування майбутніх станів системи, а складання конкретної програми досягнення бажаних результатів.

Програмно-цільовий метод планування — "активний", він дозволяє не лише спостерігати ситуацію, але і впливати на її наслідки, що вигідно відрізняє його від більшості інших методів [3, с. 54].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Перші публікації, присвячені окремим теоретичним і методологічним питанням регіонального програмування, з'явилися в 70—80 -х роках ХХ ст. Авторами цих робіт є

вітчизняні вчені В.Н. Лексин, Ю.М. Павлов, Л.А. Черкасова, Г.А. Шпилько.

Основи формування і реалізації регіональних програм розвитку в умовах ринкового господарства представлені в працях таких вітчизняних вчених, як А.Г. Гранберга, А.А. Кисельников, В.В. Кистанов, Н.В. Копилов, В.В. Котилко, Н.И. Ларина, Н.Д. Матрусов, Н.Н. Некрасов, Р.А. Шнипер, Б.М. Штульберг.

Значний вклад в дослідження комплексу проблем, пов'язаних з формуванням і реалізацією регіональних цільових програм розвитку, внесли провідні зарубіжні вчені А. Вебер, У. Изард, В. Кристалер, В. Леонт'єв, А. Леш, м. Мюрдаль, И. Тюнен.

Проблеми цільового планування і програмування регіонального розвитку знайшли відображення в працях О.И. Бетина, В.Г. Введенського, Б.И. Герасимова, А.Г. Гранберга, В.И. Ишаева, А.Г. Лобко, В.Я. Любовного, А.В. Минакова, Б.А. Райзберга, А.И. Татаркина, В.М. Юрьєва і інших дослідників.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування переваг програмно-цільового планування і розробка рекомендацій по його використанню для забезпечення ефективної реалізації державних програм розвитку.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Програмно-цільовий метод планування полягає у відборі пріоритетних цілей економічного, соціального, науково-технічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів по їх досягненню в задані терміни з максимальною ефективністю при необхідному забезпеченні ресурсами. Метод включає розробку програм з урахуванням стратегічних цілей, визначення шляхів, засобів і організаційних заходів по їх досягненню. [4, с. 115—130]

Цей метод зарекомендував себе в розвинених країнах як один з найточніших і надійніших. Він широко застосовується на Заході на усіх рівнях планування і управління. В Україні не існувало вітчизняних наукових розробок теорії планування і управління, тому використовували західні моделі, а вони не завжди підходили до існуючих умов.

Закон України "Про державні цільові програми" визначає державну цільову програму як комплекс взаємозв'язаних завдань і заходів, спрямованих на рішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих областей економіки, або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюваних з використанням засобів Державного бюджету України і погоджених з термінами виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [5].

Згідно з цим же законом державні цільові програми розподіляються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорона довкілля — тобто це програми держави, що охоплюють усю територію, або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади;

- інші програми, метою яких є рішення окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих областей економіки і адміністративно-територіальних одиниць, що вимагають державної підтримки;

- економічні, спрямовані на рішення комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності і якісних характеристик, забезпечення ресурсозберігання.

За своєю спрямованістю державні цільові програми розподіляються на: виробничі — розвиток виробничої кооперації; наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень в області природних, громадських і технічних наук; науково-технічні — рішення найважливіших науково-технічних проблем, що розробляються для створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукомісткої і конкурентоздатної продукції; соціальні, що вирішують проблеми підвищення рівня і якості життя, безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов роботи, розвитку охорони здоров'я і освіти; національно-культурні, спрямовані на рішення проблем національно-культурного розвитку, на збереження національно-культурного спадку, задоволення інтелектуальних і духовних потреб людини; екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, відвертання катастроф екологічного характеру і ліквідація їх наслідків; оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави; правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю і державної безпеки [6, с. 95—96].

Попри те, що до теперішнього часу накопичений значний досвід розробки регіональних цільових програм, ця проблема як і раніше залишається актуальною і недостатньо вивченою. Потребує коригування і доповнення їх правова основа. Досі дискусійними залишаються питання, пов'язані з обґрунтуванням критеріїв виділення цільових програм регіональної спрямованості, з тим, щоб забезпечити рішення програмними методами найбільш важливих проблем економічного і соціального розвитку регіонів.

Нині програмно-цільове планування досить добре розроблене на теоретичному рівні і перевірене на практичному. Існує безліч прикладів успішного застосування його в різних країнах і на різних рівнях, у тому числі і в Україні. Програми успішно застосовуються на практиці як на макро-, так і на мікрорівні [7, с. 18].

Переваги програмно-цільового методу планування характеризуються в цілому наступними принциповими особливостями:

- індикативним характером програм, терміни реалізації яких знаходяться в прямій залежності від забезпеченості програм необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами;

- системним характером основних цілей і завдань програми для вирішення складних комплексних проблем;

- забезпеченням єдності методологічних підходів до рішення завдань розвитку усіма суб'єктами управління;

- здатністю концентрувати обмежені матеріальні і фінансові ресурси на вирішення принципових питань розвитку економіки, або суспільства в цілому по країні, або в окремому регіоні;

- можливістю використати ефект мультиплікатора при цільовому використанні обмежених бюджетних ресурсів за рахунок додаткового залучення позабюджетних коштів, засобів зацікавлених державних і комерційних підприємств, банківського кредиту і інших притягнених засобів потенційних вітчизняних і іноземних інвесторів. У зв'язку з цим можна говорити про характер цільових програм, здатних притягнути у багатьох випадках фінансові ресурси;

- потенційною можливістю забезпечення громадського контролю при формуванні цілей і завдань програмного розвитку і використанні фінансових ресурсів, (експертиза, формування комісій, комітетів з їх реалізації та ін.).

Верховна Рада прийняла державну програму економічного і соціального розвитку на 2012 рік і основні напрями розвитку на 2013—2014 рр. Напрями і завдання Державної

програми конкретизуються в додатках до неї: "Заходи по реалізації Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 рік", "Перелік державних (цільових) програм, які планується виконувати в 2012 р. з використанням засобів державного бюджету", "План співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями на 2012 г.", "Основні прогностичні показники і баланси національної економіки на 2012".

Передбачена програмою необхідність завершення інвестиційних проектів по розвитку транспортної, спортивної і готельної інфраструктури, оновлення виробничих потужностей стимулюватимуть зростання виробництва машинобудування, будівельних матеріалів, металокопонування, розширення споживчого попиту сприятиме збільшенню обсягів виробництва в харчовій і легкій промисловості.

Здійснюватиметься робота відносно поетапної ліквідації диспропорцій і підвищення рівня оплати праці у бюджетній сфері, що потребують реформ: адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, держслужба, оборонний сектор і т. д.

Державні цільові програми в Україні носять декларативний характер, як зауважив В. Сергиєнко, науковий консультант Інституту законодавства Верховної Ради України, під час проведення засідання круглого столу на тему: "Чи чекає Україну друга хвиля економічної кризи?" — сказав: "Упродовж 10 років уряд України декларує програмно-цільовий підхід при формуванні держбюджету. В той же час, за даними Кабінету Міністрів України, в 2010 році повинні бути реалізованими 29 державних цільових програм. Сумарно їх фінансування склало близько 30%. Це означає, що програми де-факто не контролюються і фактично не реалізуються" [8].

Міністерство економіки має намір радикально переглянути наявні державні цільові програми. В Україні існує більше 200 державних програм, пакет яких формується без належної ув'язки з ключовими пріоритетами держави, а фінансується вибірково. Сукупність державних програм на даний момент є нелогічною і погано структурованою. Якщо проаналізувати, то ми побачимо подібні заходи в семи-десяти програмах; наявність великої кількості дрібних програм, які доцільно об'єднати в одну; багато програм переходять з року в рік і не фінансуються. Увесь пакет програм має бути переглянутий і погоджений із стратегічними цілями держави. В той же час, ситуацію ускладнює той факт, що Мінекономіки хоча і формує держпрограми, але має недостатньо впливу на розподіл засобів на їх виконання.

У переліку основних цільових програм України 52 програми, проте мало програм, спрямованих на поліпшення життя незаможних верств населення.

Реалізацію цільових програм розглянемо на прикладі цільових програм розвитку Дніпропетровської області.

На сесії обласної ради в квітні 2011 року була затверджена регіональна програма "Ліси Дніпропетровщини".

Сьогодні в області налічується 198,6 тис. га лісів. І наші ліси не мають промислового значення, виконуючи лише екологічні, захисні і рекреаційні функції. Учені підрахували, що 1 га лісу збагачує атмосферу 3 тоннами кисню і фільтрує 70 тонн пилу в рік. Лісовий пояс також істотно знижує шум, що є проблемою у великих містах, що особливо важливо в нашому регіоні. Оптимальна кількість лісів в нашому регіоні повинна складати 8 — 10% від загальної площі земель. Сьогодні вона складає 4,8%, а в середньому по Україні — 15,6%. Тому, щоб досягти оптимального значення, потрібно збільшити площі лісів в два рази. У 2011 — 2015 р. поставлено завдання створити 29,4 тисяч га захисних лісових насаджень, 26,3 тисяч га лісорозведення. Для збереження природно-заповідного фонду програмою запланований комплекс робіт по організації території,

оновлення і охорони природних комплексів Дніпровсько-Орільського природного заповідника. У рамках програми передбачено проведення комплексу профілактичних і попереджувальних протипожежних заходів — створення протипожежних бар'єрів, організацію і реконструкцію пожежних вишок, поетапну заміну їх телевізійними лазерно-далекомірними спостережливими комплексами. Для проведення цих заходів і оперативної ліквідації пожеж лісогосподарським комплексам області у рамках програми передбачено придбання техніки високої прохідності, тракторів підвищеної потужності, нового устаткування і засобів зв'язку. У обласному бюджеті на поточний рік на реалізацію цієї програми передбачені 1 млн 750 тис. грн. За рахунок цих засобів планується закупити необхідну техніку для проведення ліквідації лісових пожеж, говориться в повідомленні відділу по зв'язках з громадськістю і пресою обласної ради.

У рамках Державної освітньої програми "Сто відсотків" і регіонального проекту "Новий Дніпропетровщині — новий стандарт освіти" для оновлення технічної бази кабінетів інформатики школи області отримали 50 навчальних комп'ютерних комплексів з відповідним ліцензійним програмним забезпеченням. Середні загальноосвітні школи Дніпропетровщини отримали 26 комп'ютерних класів (26 комплектів меблів, 182 учнівські комп'ютери і 26 вчительських). Також 24 мобільних навчальних комп'ютерних класів отримали спеціальні школи і школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківської опіки (24 комплекти меблів, 456 ноутбуків для дітей і 24 — для педагогів). Впровадження сучасних інформаційних технологій в освіті: комп'ютеризація шкіл, електронні підручники, щоденники і бібліотеки — це один з показників розвинутого інформаційного суспільства. На Дніпропетровщині усі школи повністю забезпечені комп'ютерною технікою. Для освоєння нових інформаційних технологій, навчальних програм і сучасних методик проводиться оновлення кабінетів інформатики шкіл області. Міста і райони регіону, школи, що отримали комп'ютерні класи: Дніпропетровськ, Кривий ріг, Дніпродзержинськ, Марганець, Вольногорськ, Жовті Води, Синельникове, Нікополь, Павлоград, Тернівка, Першотравенськ, Магдалиновський, Новомосковський, Пятихатський, Васильківський, Верхньодніпровський, Томаківський, Дніпропетровський, Нікопольський, Покровський, Криворізький, Софіївський.

За два роки на Дніпропетровщині для оновлення технічної бази шкіл придбано 82 учбових комп'ютерних комплексів.

Державна цільова програма "Сто відсотків" передбачає впровадження в навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів України інформаційно-комунікаційних технологій з 2011 до 2015 року. Ця програма сприятиме:

- стовідсотковому доступу учнів і учителів шкіл до глобальних, локальних і мережевих освітніх інформаційних ресурсів;

- створенню і використанню в школах сучасних електронних навчальних матеріалів і організації ефективного доступу до них через Інтернет;

- створенню умов для здобуття повноцінної освіти, соціальної адаптації і реабілітації дітей з обмеженими можливостями і дітей, що знаходяться на тривалому лікуванні;

- формуванню дистанційної системи виявлення обдарованих учнів, налагодженню їх ефективного електронного зв'язку з провідними фахівцями і ученими;

- створенню мережі електронних бібліотек і ресурсних центрів, що забезпечують інформаційну і науково-методичну підтримку навчального процесу;

- розвитку інформаційної взаємодії і інтеграції шкіл у світовий інформаційний освітній простір.

Програма "Доступне житло" в Дніпропетровську.

Ідея програми — допомогти придбати житло тим, хто за законодавством потребує поліпшення житлових умов, але не має у розпорядженні для цього достатніх коштів. Допомога полягає в тому, що держава окрім пільгових кредитів надає безповоротну субсидію у розмірі 30% від нормативної вартості житла, що придбавалося, а решту учасник програми виплачує самостійно.

Допомога розраховується, виходячи з нормативних показників — 21 квадратний метр на людину плюс 10,5 квадратних метра на сім'ю. Тобто, для сім'ї, скажімо, з двох чоловік нормативна площа складе 52,5 кв. м, для сім'ї з трьох — 73,5 кв. м і т. д. Що стосується нормативної вартості 1 кв. м житла, то вона встановлюється Минрегіонстроем України і на даний момент по Дніпропетровську і області складає 5 тис. 148 грн.

У Дніпропетровську почали реалізацію регіональної будівельної програми доступного житла, яка розрахована до 2017 року. Досить скоро в місті почнеться будівництво першого соціального будинку, як стверджує голова обласної ради Євгеній Удод. "Тендер вже проведений, визначили компанію-забудовника, в даний момент проводимо проектування, і вибирається майданчик і технології будівництва майбутнього будинку. Зміст програми — спорудження доступного житла за ціною до 700\$ за один квадратний метр. Так ми змінимо ситуацію з великими цінами на вторинному ринку житла", — вважає Євгеній Удод. Для того, щоб допомогти набути власного даху незахищеним верствам населення влада області буде будувати будинки не лише з нуля, але також хочуть викупляти "заморожені" і об'єкти у збанкрутілих забудовників, щоб добудувати і використати, в якості доступного житла. Програма розрахована на сім років. Зрозуміло, що не вдасться забезпечити, недорогою житлоплощею усіх. Тому що кількість квартир, які планують побудувати, в п'ять разів менше числа громадян, що потребують [9, 10, 11].

Рішенням Дніпропетровської міської Ради № 17 / 30 від 26.12.2012 затверджена та функціонує Комплексна програма соціального захисту інвалідів Дніпропетровська "Турбота" на 2013 — 2017 рік.

Основним завданням Програми є: сприяння інтеграції інвалідів в суспільство; надання активної підтримки інвалідам і громадським організаціям інвалідів.

ВИСНОВКИ

В Україні програмно-цільове планування існує і використовується, в основному, при плануванні державних і місцевих цільових програм. Проте наукові розробки в цій області явно недостатні. В результаті ефективність цільових програм, що реалізуються — знижується, хоча і досягається певний позитивний ефект.

Для успішного розвитку цієї області планування необхідно здійснити наступні заходи:

— створити більшу наукову базу з цього питання, що відповідає специфіці української економіки;

— удосконалити нормативно-правову базу реалізації цільових програм з метою посилення впливу органів влади на організації — їх учасників і підвищення ефективності фінансування програм.

Для більшої конкретизації і підвищення ефективності цільових програм, при їх формуванні доцільне застосування теорії корисності. Таким чином, можна буде добитися ефективніших результатів реалізації державних і регіональних цільових комплексних програм та раціонального розподілу ресурсів.

Література:

1. Государственное регулирование экономики: учеб. пос. /Н.Л. Гаращенко. — Петропавловск-Камчатский: КамчатГТУ, 2007г., 166 с.

2. Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пос. — М., ИНФРА-М, 2003., 250 с.

3. Голубков Е. П. Программно-целевой метод планирования. — М.: Изд-во МИНХиГП, 1979, 115 с.

4. Четвернина Т. Напряженность на российском рынке труда и механизмы ее преодоления // Вопросы экономики. — 2008 — № 2. — С.115—130.

5. Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2004. — № 25. — 352 с.

6. Мищенко В.В. Государственное регулирование и планирование национальной экономики: учеб. пос. — М., ИНФРА-М. — 2003. — 265 с.

7. Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пос. — М.: ИНФРА-М. — 2003. — 250 с.

8. Добровольский И. "Декларовані урядом України пріоритети в інноваційній сфері фінансуються в цілому на 30%" [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ianp.com.ua/ru/news/ukraine/read/13253>

9. Інститут Горшеніна — незалежний неприбутковий аналітико-дослідницький центр, націлений на вивчення громадських і політичних процесів в Україні і світі [Електронний ресурс] Режим доступу <http://institute.gorshenin.ua/news/583> *Сhem grozit Ukraine vtoraya volna .html*

10. У Дніпропетровській області прийнята регіональна програма "Ліси Дніпропетровщини" газета "Сейчас" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sejchas.tk/finance/317>

11. Сайт Дніпропетровської обласної ради: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oblrada.dp.ua>

References:

1. Garashhenko, N.L. (2007), *Gosudarstvennoe regulirovanie jekonomiki* [Government regulation of the economy], KamchatGTU, Petropavlovsk-Kamchatskij, Russia.

2. Basovskij, L.E. (2003), *Prognozirovanie i planirovanie v uslovijah rynka* [Forecasting and planning in the market], INFRA-M, Moscow, Russia.

3. Golubkov, E.P. (1979), *Programmno-celevoj metod planirovaniija* [Program-target method of planning], Publishing House of the MINHiGP, Moscow, Russia.

4. Chetvernina, T. (2008), "Tensions in the Russian labor market and mechanisms to overcome", *Voprosy jekonomiki*, vol. 2, pp. 115—130.

5. Bulletin of the Verkhovna Rada (2004), vol. 25, p. 352

6. Mishhenko, V.V. (2003), *Gosudarstvennoe regulirovanie i planirovanie nacional'noj jekonomiki* [Government regulation and planning of the national economy], INFRA-M., Moscow, Russia.

7. Basovskij, L.E. (2003), *Prognozirovanie i planirovanie v uslovijah rynka* [Forecasting and planning in the market], INFRA-M, Moscow, Russia.

8. Dobrovolskij, I. (2011), "The declared priorities of the Government of Ukraine in the sphere of innovation generally financed by 30 %", available at: <http://www.ianp.com.ua/ru/news/ukraine/read/13253> (Accessed 21 June 2013 2011).

9. Gorshenin Institute — an independent non-profit analytical and research center aimed at studying the social and political processes in Ukraine and in the world. (2011), available at: <http://institute.gorshenin.ua/news/583.html> (Accessed 27 June 2013).

10. Newspaper "Now" (2011), "In the Dnipropetrovsk region has adopted a regional program "Forests Dnipropetrovsk", available at: <http://sejchas.tk/finance/317> (Accessed 18 April 2013).

11. The site of Dnipropetrovsk Regional Council (2012), available at: <http://www.oblrada.dp.ua> (Accessed 27 June 2013).

Стаття надійшла до редакції 11.10.2013 р.