
I. ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ

УДК 338

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРОГРАМ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО ОРІЄНТОВАНОГО РОЗВИТКУ

О. В. Макара, доктор економічних наук

Становлення елементів ринкової економіки, процеси приватизації і перетворення форм власності в різних сферах народного господарства, перехід на нові принципи фінансування та управління – все це різко актуалізує завдання ефективності та доцільності використання програмування соціально-економічного розвитку.

Кожна програма повинна мати тимчасові обмеження і адресність, містити завдання конкретним виконавцям і детально розроблену систему управління. Проблеми, що підлягають програмній розробці, становлять лише невелику частину безлічі проблем соціально-економічного розвитку регіону, країни. Тому слід враховувати, що одним із пріоритетів подальшого зростання економіки є програмний підхід до вирішення проблеми впровадження управлінських рішень у питаннях регулювання соціально орієнтованого розвитку.

Проблемам соціально-економічного розвитку та формування в Україні соціально орієнтованої національної економіки присвячено праці українських вчених О. Амоші, В. Беседіна, Й. Бескида, Д. Богині, І. Бураковського, Б. Буркинського, А. Гальчинського, В. Гейця, В. Гришкіна, М. Долішнього, Н. Дєєвої, Е. Лібанової, А. Мельник, С. Мочерно-

го, В. Новікова, О. Новікової, В. Онікієнко, Ю. Орловської, М. Павловського, С. Панчишина, Ю. Пахомова, Л. Тимошенко та ін. [1–7]. Значний внесок у дослідження формування та розробки програм соціально-економічного розвитку зробили такі науковці: О. Карпусь, В. Савченко, Ю. Шкуренко, Б. Кузик, Ю. Беднарчук та ін. [8–12].

Проте, незважаючи на значну кількість наукових досліджень з цієї проблематики, не створено системи програм формування соціально орієнтованого регулювання національної економіки та не визначено пріоритетних напрямів її запровадження.

Зважаючи на розвиток економіки та зростання попиту на програмне забезпечення соціально орієнтованого державного управління, пропонується система програм формування соціально орієнтованого регулювання національної економіки.

Серед основних організаційних питань регулювання соціально орієнтованого розвитку – створення програм, що проектують установлення соціальних переваг розвитку держави, регіону, міста чи іншого населеного пункту, колективу підприємства (установи, організації).

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку України» в програмі економічного і соціального розвитку визначаються цілі та пріоритети розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, комплексна система дій органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що спрямовані на ефективне вирішення проблем економічного та соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання [13].

Нормативно-правове забезпечення програмування соціально-економічного розвитку представлено в табл. 1.

Натомість ці вимоги залишаються декларативними. За даними Рахункової палати України, з 1991 р. було прийнято близько 500 дер-

жавних програм інноваційного розвитку, але вони не були реалізовані повністю. Результати проведеного аудиту програм соціального й економічного розвитку показали основні порушення та недоліки, які притаманні їх змісту, процесу формування та реалізації: невизначеність їх місця у стратегії соціально орієнтованого розвитку України; мета та напрями реалізації програм соціального й економічного розвитку потребують уточнення; неузгодженість наявних програм і бюджетних ресурсів, що потрібні на їх реалізацію; відсутність певних показників рівня життя населення серед кількісних параметрів програм; не визначена відповідальність конкретних осіб за неналежне виконання програм; відсутній контроль виконання програм за окремими етапами.

Таблиця 1

Нормативно-правове забезпечення програмування соціально-економічного розвитку

Нормативно-правовий акт	Сфера впливу
Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (від 23.03.2000 р.)	Визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України
Закон України «Про державні цільові програми» (від 18.03.2004 р.)	Визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм
Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» (від 31 січня 2007 р.)	Визначає механізм розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм

З прийняттям Закону України «Про державні цільові програми» був запроваджений комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць із використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [13].

Соціальні цільові програми є важливим елементом розбудови суспільного устрою за умов соціально орієнтованої національної економіки. Вони орієнтовані на розв'язання конкретних проблем розвитку країни, можуть мати більш тривалі терміни реалізації. Особливістю державних цільових програм є те, що їх можна застосувати для розв'язання за-

гальнодержавних проблем і для розв'язання окремих проблем розвитку економіки та суспільства, видів економічної діяльності, адміністративно-територіальних одиниць. Вітчизняна практика дає змогу зробити висновок, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі є системою планування та управління бюджетними коштами у середньостроковій і довгостроковій перспективі, яка орієнтована на взаємозв'язок між рівнем фінансування кожної окремої соціальної програми та очікуваними результатами від її діяльності. Тому планування бюджету на один рік стримує ефективно управління бюджетом і не уможливає прийняття та реалізацію стратегічного виконання соціально орієнтованих завдань.

Крім цього, фахівці наголошують на проблемах реалізації державних соціальних ці-

льових програм: відсутність законодавчо закріплених чітко встановлених довгострокових пріоритетів державної політики, на реалізацію яких мають бути спрямовані державні цільові програми; низький рівень інвестиційної та інноваційної складової державних цільових програм; відсутність процедури громадського обговорення програми, що передбачено законодавством; не відпрацьований механізм забезпечення зацікавленості суб'єктів підприємства в залученні до реалізації соціальних програм.

Процес розробки та реалізації державних цільових соціальних програм доцільно здійснювати на засадах соціального партнерства з обов'язковим погодженням програми із зацікавленими сторонами, зокрема, соціальним підприємництвом.

Аналіз проведених досліджень дає змогу зробити висновок, що понад 97 % усіх видатків фінансуються з бюджетів різних рівнів, що вказує на централізацію виконання державних соціальних програм і низький рівень соціально орієнтованої підприємницької діяльності. Адже, залучення коштів з інших джерел дало змогу б розширити фінансові ресурси реалізації соціально значимих програм.

Основним недоліком державних цільових соціальних програм є відсутність комплексного підходу до організації процесу розробки програм.

Враховуючи вищезазначене, варто скласти систему програм формування соціально орієнтованого регулювання національної економіки так: визначення проблемного поля, характеристика кореневих проблем, цілі і завдання, система заходів, ресурсне забезпечення, алгоритм реалізації, організаційний аспект, способи управління і контролю за процесом її реалізації, а також оцінка її очікуваної соціально-економічної ефективності. У системі програм формування соціально орієнтованого регулювання національної економіки повинні бути визначені цілі державної та регіональної політики, за кожною з яких стоїть конкретне проблемне поле. На нашу думку, вона повинна включати в себе дерево цілей і підцілей, за допомогою якого можна виконати соціально орієнтовані завдання розвитку економіки.

Дерево цілей системи програм формування соціально орієнтованого регулювання національної економіки має виглядати так (рис. 1).

На нашу думку, основна мета соціально орієнтованої політики сучасної України полягає у створенні умов для підвищення рівня життя та структурних змін в економіці. Для цього потрібно впроваджувати новітні технології з метою виробництва високоякісної продукції, що відповідає міжнародним стандартам; оптимально регулювати сферу національного виробництва та споживання, розділити види економічної діяльності за ступенем пріоритетності.

Наступна мета в представленому дереві: регулювання зайнятості населення, покращання її якісних характеристик. З метою розв'язання проблем у сфері зайнятості, необхідно активізувати міжнародну співпрацю, головним напрямом якої має стати раціональна взаємодія з МОП та іншими світовими організаціями на основі прямих зв'язків і міждержавних програм обміну досвідом і взаємного використання трудового потенціалу. Також потрібно перегрупувати державні кошти з метою зниження утриманських настроїв серед населення, провести селективну політику зайнятості в неефективних сферах економіки, підвищення конкурентоспроможності на ринку праці жінок і молоді.

Ще одна мета «збереження навколишнього середовища» дає змогу задуматися над раціональним ресурсозабезпеченням, а також про таке витрачання природно-ресурсного потенціалу, яке б дозволило забезпечити державу ресурсами на довший період часу. В цьому контексті слід розробити та впроваджувати новий механізм раціонального природокористування, скоротити викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних і пересувних джерел.

Але будь-яка програма як вторинна форма соціально-економічної політики містить не тільки цілі та підцілі, але і їх виконання. З одного боку, необхідно погоджувати цілі та підцілі між собою, а з іншого – їх слід пов'язати з ресурсами, механізмом виконання і кількістю виконавців. Варто зазначити, що у процесі реалізації програм можливі непередбачені

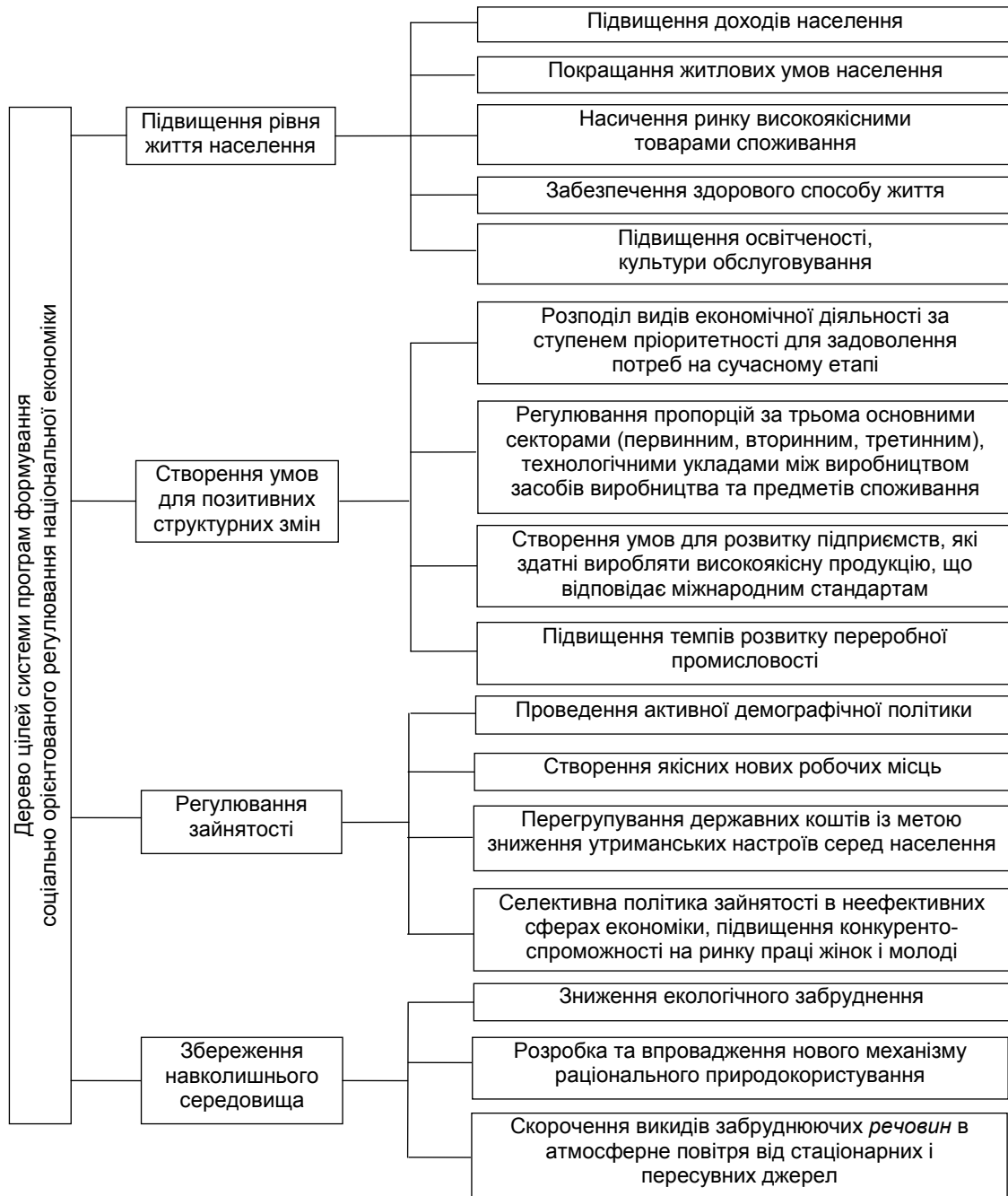


Рис. 1. Дерево цілей системи програм формування соціально орієнтованого регулювання національної економіки

зміни внутрішніх і зовнішніх умов розвитку національної економіки, що не приводять до реалізації зазначених цілей, прориви у сфері НТП, кон'юнктурні зміни у світовій економіці тощо. Тому необхідно у кожну програму включити резервні варіанти регулювання, що дадуть змогу скоректувати соціально орієнтовану політику держави. Ініціаторами постановки цілей і підцілей і виконавцями можуть

бути міністерства, агентства, органи виконавчої влади регіонів, місцевого самоврядування.

З одного боку, рішення великомасштабних міжгалузевих або галузевих регіональних проблем, як правило, пов'язане з розробкою та реалізацією центральних соціально орієнтованих цільових програм. А з іншого боку, регіональна соціально-економічна політика повинна бути заснована на регіональних про-

грамах, укладених з узгодженими центральними соціально орієнтованими цільовими програмами, які можна класифікувати за ознаками: за рівнем управління: центральні, регіональні; за функціональним призначенням: соціальні, економічні, науково-технічні, екологічні, виробничі, інноваційні; за термінами реалізації: короткострокові, середньострокові та довгострокові.

Цілі цього дерева системи програм формування соціально орієнтованого регулювання національної економіки можуть коректуватись відповідно до орієнтирів і пріоритетів розвитку країни.

Соціальні програми забезпечуються такими видами грошових коштів: бюджетні кошти та приватні інвестиції. На нашу думку, будь-яка програма уряду та іншого рівня влади має бути забезпечена в першу чергу бюджетними коштами. Важливу роль у забезпеченні фінансовими ресурсами програм відіграє соціально орієнтована підприємницька діяльність. Саме фінансові ресурси суб'єктів господарювання можуть бути головним джерелом для створення різноманітних фондів забезпечення соціально орієнтованих програм. Унаслідок перерозподілу фінансових ресурсів підприємств створюються бюджетні та спеціальні урядові й місцеві позабюджетні соціальні фонди, що використовуються у найрізноманітніших напрямках соціального забезпечення і для реалізації соціальних заходів. А тому потрібно розробити механізм державної підтримки соціально орієнтованої підприємницької діяльності.

Система заходів, механізм реалізації програми мають шукати і виробити певний алгоритм дій або сценарій соціально орієнтованого розвитку конкретного регіону. Тут варто зважити на певні етапи програмування політики, завдяки яким відбувається досягнення зазначених цілей, тобто виникає їх тимчасова оцінка, що і дає змогу розробити сценарій соціально орієнтованої політики держави.

Такий сценарій слід розуміти як засновану на аналізі та прогнозі характеристику етапів розв'язання проблеми відповідно до поставлених цілей соціально орієнтованого розвитку. Велике значення мають виявлені в процесі аналізу соціально орієнтованого розвитку

проблеми конкретного регіону країни і дуже важливим є організаційний аспект програмування, необхідний для розв'язання проблем, характерних для кожної конкретної території. Також цілком очевидно, що сценарій повинен бути пов'язаний із прогнозуванням статей територіального бюджету, з обґрунтуванням видаткової його частини та пошуком нових гарантованих надходжень у дохідну частину місцевого бюджету.

Виділимо основні етапи системи програм формування соціально орієнтованого регулювання національної економіки:

- 1) формування дерева цілей і їх ранжування за соціальною значимістю;
- 2) виокремлення існуючих варіантів і альтернатив досягнення зазначених цілей, аналіз імовірності їх реалізації в даних умовах;
- 3) аналіз ресурсного забезпечення всіх виокремлених проектів програм, формування та уточнення їх бюджетів;
- 4) пошук і розробка алгоритму дій щодо виконання цільової програми;
- 5) оцінка можливого порушення алгоритму дій і багатоваріантності наслідків соціально орієнтованого розвитку країни;
- 6) оцінка соціально-економічної ефективності реалізованої програми;
- 7) винагорода чи покарання за результат ефективності програми.

Для того щоб пов'язати організаційні заходи та соціально орієнтовані регулятори з етапами реалізації соціально орієнтованих програм державної політики ми пропонуємо використати модель-схему, подану у табл. 2.

На базі цієї моделі можна розробити графік робіт із конкретними термінами, за допомогою якого варто проводити послідовний контроль за алгоритмом дій при реалізації певного етапу соціально орієнтованої програми розвитку держави. Отриманий нами сценарний, поетапний алгоритм може дати змогу підвищити ефективність соціально орієнтованого регулювання національної економіки. У нашому сценарії не зовсім чітко визначені координатори або органи управління програмою. На нашу думку, це залежить від типу регіону: комітет, комісія, дирекція центрального, регіонального та інших рівнів. В

Таблиця 2

Форма бланка моделі-схеми алгоритму дій щодо виконання програм формування соціально орієнтованого регулювання національної економіки

Дерево цілей	Етапи програмування	Відповідальні адміністратори та координатори	Терміни виконання	Контроль	Інформаційне забезпечення	Моніторинг проблем	Види корегувань

органах управління програмою повинні бути певні функції, такі, наприклад: визначення перспектив розвитку території, участь у вдосконаленні законодавчої бази, що стосується соціально орієнтованого розвитку, організація фінансового забезпечення програми, коректування алгоритму дій при виконанні програми, шляхом доведення його до автоматизму або саморегулювання, можливість взаємодії із владними структурами будь-якого рівня, фінансовий контроль за використанням бюджетних і приватних коштів, виділених на реалізацію програми. Щоб забезпечити комплексний контроль за виконанням програми, необхідно дотримуватися взаємозв'язку механізму її реалізації та організаційно-економічних заходів щодо стимулювання програми: постійного моніторингу виявлених проблем, своєчасної оцінки порушення термінів виконання програми, інформаційне забезпечення програми, швидке коригування програми.

Отже, модель системи прогнозів формування соціально орієнтованого регулювання національної економіки може бути досить успішно впроваджена з метою розв'язання гострих соціально-економічних проблем у країні. Разом з тим доводиться констатувати, що ключове питання про оцінку ефективності зазначених соціально орієнтованих заходів регулювання національної економіки ще не було оптимально вирішене. Одна з причин – відсутність належної варіантності заходів у фазі розробки програми й ефективного обліку на стадії її практичного втілення. Перше із зазначених перешкод обумовлено відсутністю контролю за повнотою і послідовністю реалізації програмної методології в органах управління, які готують соціальні програми. Друге – задовільна налагодженість системи соціаль-

но-економічного моніторингу. Усунення цих бар'єрів має підвищити дієвість застосування моделі системи прогнозів формування соціально орієнтованого регулювання національної економіки для розв'язання актуальних соціально-економічних проблем країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Амоша О. І. Проблеми та шляхи забезпечення соціальної орієнтації економіки України / Амоша О. І., Новікова О. Ф. // Журнал європейської економіки. – 2005. – № 2, т. 4. – С. 184–196.
2. Гришкін В. О. Соціалізація економіки України: теорія, методологія, перспективи : монографія / В. О. Гришкін. – Дніпропетровськ : Пороги, 2005. – 498 с.
3. Долішній М. Моделі державного регулювання в ринковій економіці / Долішній М., Козоріз М. // Економіка України. – 1999. – № 6. – С. 13–22.
4. Лібанова Е. Ціннісні орієнтації та соціальні реалії українського суспільства / Е. Лібанова / Лібанова Е. // Економіка України. – 2008. – № 10. – С. 120–136.
5. Мельник А. Ф. Державне регулювання економіки перехідного періоду (світовий досвід і проблеми України : монографія / Мельник А. Ф. – Тернопіль : Збруч, 1995. – 180 с.
6. Новікова О. Ф. Концепція соціальної політики в Україні: проблеми і шляхи розв'язання / О. Ф. Новікова // Соціальна політика і соціальна робота. – 1998. – № 1. – С. 5–14.
7. Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи) / під ред. В. М. Гець НАН України, Ін-т екон. прогнозування. – К. : Логос, 1999. – 500 с.
8. Карпусь О. О. Планування соціально-економічного розвитку регіонів – основа макроекономічного планування національної економіки [Електронний ресурс] // О. О. Карпусь. – Ре-

- жим доступу:
http://www.rusnauka.com/12_KPSN.../63607.doc.htm. – Назва з титул. екрана.
9. Савченко В. Ф. Методологічні засади розроблення програм соціально-економічного розвитку на регіональному рівні [Електронний ресурс] : дис. ... д-ра екон. наук : спец. 08.00.03 / Савченко В. Ф. – 2008. – Режим доступу: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/349380.html>. – Назва з екрана.
10. Шкуренко О. В. Цільові програми як інструмент регіонального розвитку [Електронний ресурс] / О. В. Шкуренко. – Режим доступу: http://www.conf-contact.com/.../ek5_shkurenko.htm. – Назва з екрана.
11. Кузык Б. Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учебник / Б. Н. Кузык, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. – [3-е изд. доп.]. – М. : Экономика, 2009. – 591 с.
12. Беднарчук Ю. П. Концептуальні засади стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіону [Електронний ресурс] // Ю. П. Беднарчук, С. М. Яковчук. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Chem_Biol/Vnuvgrp/ekon/...3.../v47ek117.pdf. – Назва з екрана.
13. НАУ. Законодавство України. Кодекси. Закони України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua>. – Назва з екрана.

УДК 334.735

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ДОСЛІДЖЕННЯ ВІДНОСИН СОЦІАЛЬНОГО КАПІТАЛУ СПІЛОК СПОЖИВЧИХ ТОВАРИСТВ У СФЕРІ ТУРИЗМУ

Г. П. Скляр, доктор економічних наук; Н. В. Мокєрова

Спілки споживчих товариств, як і вся система споживчої кооперації, що є компонентом кооперативного сектора економіки України, знаходяться на стадії реформування. При цьому вирішення проблеми осучаснення, модернізації відповідно до чинного законодавства організаційно-правових форм функціонування кооперативних підприємств і організацій не має суперечити соціальній складовій господарсько-фінансової діяльності, направленої на реалізацію інтересів і задоволення потреб членів (пайовиків), відтворенню кооперативного мотиваційного механізму. Підвищення рівня життя кооператорів може бути досягнуте також завдяки можливості отримувати основні або додаткові доходи від роботи на підприємствах різних галузей господарства споживчої кооперації. На нашу думку, однією з таких перспективних у сучасних умовах галузей є туризм, який, до речі, як один з напрямів діяльності, включений до статутів споживчих

товариств. Тому дослідження означеної проблеми є своєчасним, а тема статті актуальною.

Методологічним аспектам дослідження розвитку споживчої кооперації та її капіталу присвячені монографії сучасних науковців [1, 2, 11]. Огляд низки опублікованих наукових праць із проблем розвитку туризму [4, 6, 7, 12–14] дозволяє зробити висновок про наявність в інфраструктурі туристичного комплексу і в системі споживчої кооперації таких обов'язкових складових як підприємства готельного, ресторанного бізнесу та транспорту, а також щодо актуальності розвитку туризму в сільській місцевості. Крім того, наявним є позитивний зарубіжний досвід розвитку туризму саме у споживчій кооперації, наприклад у Німеччині [10].

Методологічно стаття базується на теорії сумісно-розділених відносин, теорії соціального капіталу, визнанні споживчої кооперації і туризму як складної людино-розмірної інте-