

УДК [339.9:351.82](477)

Омельчук А. О.

Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

СУТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ
В УПРАВЛІННІ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

У статті розкрито сутність та значення застосування цільових програм в управлінні національним господарством. Зазначені інноваційні інструменти управління, що у світовій практиці використовуються для розробки і реалізації цільових програм і проєктів. Наголошується на доцільності реалізації національних проєктів або комплексних програм соціально-економічного розвитку регіонів і країни у цілому.

Ключові слова: цільові програми, національне господарство, програмно-цільове управління.

Постановка проблеми. Одним з інструментів, що широко використовується в системі державного управління, являється розробка та реалізація цільових програм. Цільові програми є одним із найважливіших засобів реалізації структурної політики держави, активного впливу на соціально-економічні процеси в країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних і практичних аспектів щодо використання програмно-цільового методу в державному управлінні присвячені праці вітчизняних та зарубіжних науковців. Зокрема, варто відзначити роботи таких вчених, як М. К. Бандман, Я. Бережний, В. Будавей, В. Дергачова, Л. Дідківська, Я. А. Жаліло, В. Іванов, В. Керцман, О. Кувекіна, В. Лажнецв, Н. Павліха, Б. Райсберг, Д. Стеченко, Р. Шкіпер та ін. Однак залишаються недостатньо дослідженими інноваційні інструменти управління, які можна використовувати для розробки і реалізації цільових програм і проєктів.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Національна економіка в післякризовий період демонструє неоднозначну динаміку відновлення. Така суперечність, в першу чергу, викликана першими ознаками формування нової після кризової економічної моделі. Її не сформованість обумовлює стан значної невизначеності у підприємницькому середовищі, державному секторі, а також суспільних очікуваннях. Відбувається наростання суспільних побоювань щодо здатності економіки встояти при повторенні кризи, подібної за масштабами до попередньої. Фактично, маємо «патовий» стан, коли очікувані зміни господарської взаємодії відбулися, проте їхня якість ще не набула бажаних форм [1, с. 3].

В сучасних умовах посткризового становлення економічних процесів в країнах світу зберігається актуальність використання програмно-цільових інструментів у вирішенні проблем розвитку окремих галузей, видів діяльності національних товаровиробників з метою подальшого досягнення кардинальних зрушень в економічній сфері. В більшості країнах світу, які займають лідируюче положення у глобальній економіці, для вирішення стратегічних проблем розвитку широко розповсюджений програмно-цільовий засіб державного регулювання. Основними перевагами програмно-цільового методу державного управління є індикативність, системність постанови завдань, єдність методологічних і методичних підходів до рішень завдань, здатність концентрувати обмежені матеріальні й фінансові ресурси, можливість використовувати ефект мультиплікатора при цільовому використанні обмежених бюджетних ресурсів за рахунок додаткового залучення позабюджетних коштів і забезпечення суспільного контролю [2].

Мета статті. Головною метою цієї роботи є розкриття сутності та значення застосування цільових програм в управлінні національним господарством.

Виклад основного матеріалу. В Законі України «Про державні цільові програми» [3] зазначається, що «державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням».

Державні цільові програми поділяються на:

- загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (далі – загальнодержавні програми) – це програми, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади;

- інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Державна цільова програма розробляється за сукупності наступних умов: існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребу державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; відповідності мети програми пріоритетним напрямкам державної політики; необхідності забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв; наявності реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми.

За своєю спрямованістю державні цільові програми поділяються на: 1) економічні, що спрямовані на розв'язання комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, за-

безпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації; 2) наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук; 3) науково-технічні, що розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції; 4) соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвитку охорони здоров'я та освіти; 5) національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини; 6) екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків; 7) оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави; 8) правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки.

Державні цільові програми можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку, що мають державне значення.

Заходи, завдання та показники державних цільових програм: враховуються під час складення проекту Державного бюджету України на відповідний рік шляхом визначення головними розпорядниками бюджетних коштів обсягів видатків на їх реалізацію у складі бюджетних програм та включення центральним органом виконавчої влади з питань фінансів відповідних бюджетних запитів до пропозицій проекту Державного бюджету України.

Заходи, завдання та показники державних цільових програм, спрямованих на розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць, включаються до програми економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст на відповідний рік.

Перелік державних цільових програм, які планується виконати у відповідному році з використанням коштів Державного бюджету України, подається на розгляд Верховної Ради України разом із проектом закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Основними стадіями розроблення та виконання державної цільової програми є: ініціювання розроблення державної цільової програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми; схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення; розроблення проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування; державна експертиза проекту програми; погодження та затвердження програми; проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми; організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням; підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби – проміжних звітів; підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми.

Світова практика пропонує широкий спектр інноваційних інструментів управління, які можна використовувати для розробки і реалізації цільових програм і проектів. Такими інноваціями у управлінні є:

- аутсорсинг (outsourcing) – передача організації визначених функцій іншій компанії, що спеціалізується у відповідній сфері;

- бенчмаркінг (benchmarking) – вивчення найкращого досвіду управління і впровадження його у власну діяльність;

- реінжиніринг (reengineering) – фундаментальне переосмислення діяльності та відповідні дії для досягнення різких, кардинальних змін [4].

Однак, на сучасному етапі, «з одного боку, поки-що існує вагомий розрив між розвитком теорії управління проектами та практикою її використання, а з іншої – нові області застосування методології управління проектами потребують подальшого розвитку і адаптації відомих методів та інструментарію до конкретних нових умов розвитку» [5].

У сучасній економіці більшість господарських завдань розв'язується на основі певних проектів, тобто спочатку визначаються цілі, а потім робиться спроба досягнути їх з урахуванням часових, ресурсних і фінансових обмежень. Планування проектів у поєднанні з процесами регулювання й контролю утворюють процес управління проектами, або проектний менеджмент. Світовий досвід свідчить, що управління проектами стало загальним стандартом поведінки у практичній діяльності [6, с. 3].

Найчастіше механізм проектування застосовується у процесі реалізації національних проектів або комплексних програм соціально-економічного розвитку регіонів і країни у цілому [7].

Політика реалізації національних проектів започаткована як один з важливих механізмів модернізаційної стратегії України у 2010 р. Її метою визначено забезпечення ефективного використання інвестиційних ресурсів держави, сприяння залученню інвесторів до реалізації пріоритетних для держави проектів, прискорення відновлення економіки та переходу до її сталого зростання [8].

Таким чином, національне проектування забезпечує довгостроковий горизонт планування й розвитку соціально-економічної системи, виходячи з потреби подолання невідомості звичайного інструментарію державного управління, який, будучи ефективним при вирішенні поточних завдань, втрачає дієздатність у стратегічному вимірі [1, с. 5].

Станом на початок 2013 р. перелік національних проектів містить 5 пріоритетів, в рамках яких виділено 16 національних проектів. В межах 7 національних проектів виділено 21 складову національних проектів. Підсумки роботи протягом 2011-2012 рр. свідчать, що більшість національних проектів на сьогодні перебувають лише на початкових етапах реалізації, перші практичні кроки здійснено лише за проектами у соціальній сфері, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, інші знаходяться на стадії розробки та затвердження техніко-економічних обґрунтувань (ТЕО). Зокрема, найбільш результативною є реалізація національного проекту «Нове життя»: в 2012 р. відкрито 8 перинатальних центрів. У 2012 р. розпочато реалізацію пілотного проекту в рамках національного проекту «Відкритий світ», зокрема проведено навчання вчителів з понад 700 шкіл, ведеться робота над створенням веб-порталу

єдиного національного інформаційного освітнього середовища. Держінвестпроектом підготовлено низку законопроектів з метою унормування окремих аспектів запровадження національних проектів, частину цих законопроектів прийнято. Проте відсутній спеціальний законодавчий акт із регулювання відносин щодо запровадження національних проектів та визначення їхнього місця у системі механізмів стратегічного планування соціально-економічного розвитку країни [8].

Висновки і пропозиції. В останні роки в Україні відбуваються кардинальні зміни, пов'язані з реформуванням економіки і перетворенням гос-

подарського комплексу з урахуванням його регулювання ринковими відносинами. Реалізація такої великомасштабної програми до того ж ще й у стислий термін, вимагає залучення значних коштів, однак внутрішні джерела фінансування розвитку дуже обмежені і використовуються, головним чином, для підтримки життєво важливих для суспільства сфер економіки. Для умов України, коли оточення проекту є значним та динамічним, методології управління проектами дозволяють виконавцю легше перебороти перешкоди, пов'язані з відповідними внутрішніми і зовнішніми факторами, характерними для України.

Список літератури:

1. Національні проекти в стратегії економічної модернізації України [аналітична доповідь]. – К. : НІСД, 2013. – 57 с.
2. Дергачова В. В. Досвід використання програмно-цілевих інструментів щодо підвищення конкурентоспроможності інформаційної індустрії в зарубіжних країнах [Електронний ресурс] / В. В. Дергачова, О. А. Прокопов. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/prvs/2011_2/tom2/095.pdf.
3. Закон України «Про державні цільові програми» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
4. Федорчак О. В. Інноваційні інструменти управління цільовими проектами та програмами [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/10.pdf>.
5. Павліха Н. В. Управління сталим розвитком просторових систем: теорія, методологія, досвід : монографія. / Н. В. Павліха. – Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2006. – 380 с.
6. Кобиляцький Л. С. Управління проектами : навч. посіб. / Л. С. Кобиляцький. – К. : МАУП, 2002. – 200 с.
7. Пілюшенко В. Л. Проблеми впровадження проектного підходу в діяльність органів державного управління / В. Л. Пілюшенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpdduu/Tn/2011_176/14.pdf.
8. Бережний Я. В. Щодо напрямів удосконалення політики запровадження національних проектів в Україні [аналітична записка] [Електронний ресурс] / Я. В. Бережний, Я. А. Жаліло, А. П. Павлюк. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1170/>
9. Любовный В. Я. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / В. Я. Любовный и др. – М. : МОНФ, 2000. – 180 с.

Омельчук А. А.

Восточноукраинский национальный университет имени Леси Украинки

СУТЬ И ЗНАЧЕНИЕ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В УПРАВЛЕНИИ НАЦИОНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

Резюме

В статье раскрыта сущность и значение применения целевых программ в управлении национальным хозяйством. Указаны инновационные инструменты управления, которые в мировой практике используются для разработки и реализации целевых программ и проектов. Отмечается целесообразность реализации национальных проектов или комплексных программ социально-экономического развития регионов и страны в целом.

Ключевые слова: целевые программы, национальное хозяйство, программно-целевое управление.

Omelchuk A. O.

Lesya Ukrainka Eastern European National University

GIST AND SIGNIFICANCE OF TARGET PROGRAMS IN MANAGEMENT OF NATIONAL ECONOMY

Summary

Gist and significance of using of target programs in management of the national economy are described in the article. The innovative management tools that are used in the world to develop and implement targeted programs and projects are pointed in the article. The importance of realising of national projects or complex programs of social and economical development of the regions and the country as a whole are noted at the article.

Key words: target programs, the national economy, target management.