

УДК 330.354:[338.24.26:005.22](477)

**Квак М. В.**

Львівський національний університет імені Івана Франка

**ПІДВИЩЕННЯ РОЛІ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ  
В УПРАВЛІННІ НАЦІОНАЛЬНОЮ ЕКОНОМІКОЮ**

У статті досліджено роль програмно-цільового методу в управлінні національною економікою. Проаналізовано екзогенні та ендогенні чинники, що спричинили необхідність його застосування у цій сфері. Виокремлено переваги та результати впровадження даного інструменту в контексті реалізації політики сталого (збалансованого) соціального, економічного, екологічного розвитку України.

**Ключові слова:** програмно-цільовий метод, державні цільові програми, сталий розвиток, стратегічне планування, державна політика, ефективність програм.

**Постановка проблеми.** Поглиблення глобалізаційних та розширення інтеграційних процесів, загострення екологічних, соціальних та економічних проблем регламентують сучасні вектори виокремлення національних пріоритетів збалансованого розвитку нашої держави. У цьому контексті особливої актуальності набуває вдосконалення макроекономічного регулювання використання обмежених ресурсів країни, її національного багатства як важливого внутрішнього джерела держави, зокрема для фінансування програм виходу із кризових станів. Проте без ефективного стратегічного державного планування розвитку за допомогою застосування програмно-цільового методу це зробити вкрай складно, тому визначення ролі ефективного застосування програмно-цільового методу в управлінні національною економікою та її підвищення в контексті необхідності консолідації зусиль державних органів влади, науковців, громадських організацій, усіх зацікавлених сторін у напрямі реалізації пріоритетних цілей розвитку держави є надзвичайно актуальними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню проблем застосування програмно-цільового методу в державному регулюванні присвячено багато праць вітчизняних науковців. Зокрема, окремі аспекти використання програмно-цільового методу висвітлено в працях таких науковців, як: О.І. Амоша [1], Т.В. Бугай [2], В.В. Войцехівська [3, с. 25–28; 8], А.А. Галюта [2], В.М. Геєць [1], І.В. Запатріна [4], Я.О. Заріцька [5], К.В. Павлюк [6], Д.Д. Рожко [7], В.Ю. Трайтлі [8], О.В. Файчук [9], О.М. Файчук [9], І.Я. Чугунов [4], І.Ф. Щербина [10], Н.Б. Ярошевич [11] та ін. У їхніх роботах висвітлено застосування програмно-цільового методу в контексті упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері, проблеми законодавчого регулювання його використання в сучасних умовах, обґрунтування актуальності та доцільності застосування аудиту ефективності державних цілевих програм на всіх стадіях бюджетного процесу, ефективне застосування програмно-цільового методу в контексті забезпечення фінансування програм екологічного спрямування, розвиток програмно-цільового методу планування бюджету, проблеми його використання в Україні, зарубіжний досвід реалізації програмно-цільового планування на державному рівні тощо.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** У більшості наукових робіт роль програмно-цільового методу трактується вузько і передбачає вивчення насамперед програмного процесу в бюджетній сфері. Ми ж дотримуємося ширшого підходу, що стосується управління національною економікою. Для цього з'ясуємо екзогенні та ендогенні чинники, що спричинили

необхідність застосування програмно-цільового методу стратегічного планування в управлінні національною економікою, проаналізуємо результати його впровадження, дослідимо динаміку його використання, оцінимо ефективність національної політики щодо його застосування в 2015 р. і визначимо переваги та результати реалізації даного інструменту сучасної макроекономічної політики шляхом урахування зарубіжного досвіду та його адаптації до національних умов.

**Мета статті** полягає у визначенні ролі програмно-цільового методу в управлінні національною економікою та переваг і результатів застосування цього інструменту в контексті реалізації політики сталого (збалансованого) соціального, економічного, екологічного розвитку України на шляху до забезпечення вимог національної безпеки держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У сучасних умовах в основу подальшого розвитку держави, на нашу думку, потрібно покласти заощадження національного багатства, національну безпеку та її взаємозв'язки з природою, взяти до уваги основні ідеї і принципи, задекларовані на конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку. Так, Україна започаткує процес змін, які за характером та обсягом експлуатації ресурсів, інвестиційною політикою, спрямуванням освіти та науково-технічного прогресу, захищеністю життєдіяльності нації відповідатимуть сьогоденнішим і майбутнім потребам, створють сприятливі умови для розвитку нації та збереження навколишнього середовища і природно-ресурсної компоненти національного багатства держави, тобто започаткує перехід на шлях сталого розвитку.

У цьому контексті слід зазначити, що забезпеченню 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 сприяє застосування програмно-цільового методу стратегічного планування шляхом реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави [12].

З табл. 1 бачимо, що необхідність застосування програмно-цільового методу стратегічного планування в управлінні національною економікою викликана низкою екзогенних та ендогенних чинників.

До екзогенних чинників, на нашу думку, слід віднести глобалізаційні виробничі та технологічні процеси, світові зміни клімату та погіршення екологічної ситуації, фінансову кризу та інтеграційні процеси. До ендогенних чинників відносимо недосконалість державного законодавства, обмеженість фінансових ресурсів та необхідність залучення додаткових позабюджетних коштів, деструктивні

**Екзогенні та ендогенні чинники, що спричинили необхідність застосування програмно-цільового методу стратегічного планування в управлінні національною економікою**

Екзогенні чинники	Ендогенні чинники
Глобалізаційні виробничі та технологічні процеси	Недосконалість державного законодавства
Глобальні зміни клімату та погіршення екологічної ситуації	Жорстке обмеження фінансових ресурсів та необхідність залучення додаткових позабюджетних коштів
Глобальна фінансова криза	Деструктивні зміни в системі національного багатства України та необхідність його збереження і нагромадження
Інтеграційні процеси	Відсутність цільової спрямованості бюджетних видатків на цілі стратегії середньо- та довгострокового розвитку держави

Джерело: розробка автора

зміни в системі національного багатства України та необхідність його збереження і нагромадження, а також відсутність цільової спрямованості бюджетних видатків на цілі стратегії середньо- та довгострокового розвитку держави.

Важливу роль у процесі раціонального використання природно-ресурсного потенціалу країни відіграють загальнодержавні програми, які сприяють науково обґрунтованому застосуванню програмно-цільового методу стратегічного планування шляхом здійснення макроекономічної політики на пріоритетних напрямках державного соціального, економічного та екологічного розвитку. Водночас слід зазначити, що кількість затверджених державних цільових програм різного спрямування у 2015 р. становила 44 програми (рис. 1), що в 5,5 рази більше, ніж у 2007 р. Незважаючи на спадні тенденції в 2010–2011 рр. та 2013–2015 рр., які пов'язані з економіко-політичною нестабільністю та військовими діями, вже в 2016 р., за інформацією Кабінету Міністрів України, кількість прийнятих до виконання державних програм переважала 50 найменувань. Незважаючи на таку кількість програм, як свідчить практика, вони ще не стали ефективним інструментом управління національною економікою, тому, на нашу думку, необхідно оптимізувати їх кількість шляхом виокремлення першочергових (дуже важливих і термінових до виконання програм), стратегічних (дуже важливих, але не термінових), потенційних (не дуже важливих і не термінових) та другорядних програм щодо управління розвитком держави. Такий поділ дасть змогу конкретизувати національну стратегію в розрізі програм, підпрограм і видів діяльності та подальшого детальнішого їх групування за спрямуванням.



**Рис. 1. Динаміка кількості затверджених державних цільових програм протягом 2007–2015 рр.**

Джерело: [13]

На нашу думку, пріоритетними чинниками, які перешкоджають ефективній реалізації дер-

жавних цільових програм на пріоритетних напрямках розвитку, є:

- відсутність Закону України «Про державне стратегічне планування», проект якого відхилено та знято з розгляду ще в 2012 р.;
- відсутність ефективної системи прогнозування та планування у сфері національної безпеки, що не дає змоги охопити всю територію держави (наприклад, за допомогою реалізації державних цільових програм забезпечується розвиток близько 40% території Великобританії і до 90% – Норвегії [2, с. 205]);
- відсутність системи законодавчо закріпленого нормування стратегічного планування сфер і галузей національної економіки;
- відсутність механізму розроблення програм у межах Національної стратегії сталого розвитку держави за різним спрямуванням;
- відсутність узгодженості діючих програм між собою, дублювання їх цілей, а також невідповідність поставлених цілей засобам їх виконання;
- відсутність механізму блокування програм, кошти на які не будуть виділятися повною мірою, для недопущення розвитку корупційних схем;
- відсутність громадського контролю над процесами формування і реалізації державних цільових програм (необхідно впровадити публічні доповіді-виступи головних розпорядників фінансових ресурсів);
- відсутність конкретизації національної стратегії в розрізі програм, підпрограм і видів діяльності та подальшого їх групування за спрямуванням;
- наявність розпорошення (дублювання) повноважень міністерств на всіх етапах розроблення та реалізації державних цільових програм;
- відсутність діяльності щодо залучення позабюджетних коштів для реалізації державних цільових програм за допомогою міжнародних організацій, грантів через усевітні фонди тощо;
- відсутність оцінок релевантності програм;
- відсутність можливостей узагальнення результатів через відсутність уніфікованої методології розроблення програм;
- відсутність ефективного механізму залучення додаткових фінансових ресурсів для реалізації державних цільових програм та активізації внутрішніх інвесторів як ключової переваги програмно-цільового методу над іншими (балансовим, нормативним);
- відсутність повної та відкритої звітності про виконання програм на всіх етапах їх реалізації;
- відсутність громадського та державного оперативного моніторингу та контролю виконання державних цільових програм;
- відсутність системи реальних покарань державних замовників і керівників програм згідно з правовими нормами за невиконання своїх обов'язків повною мірою.

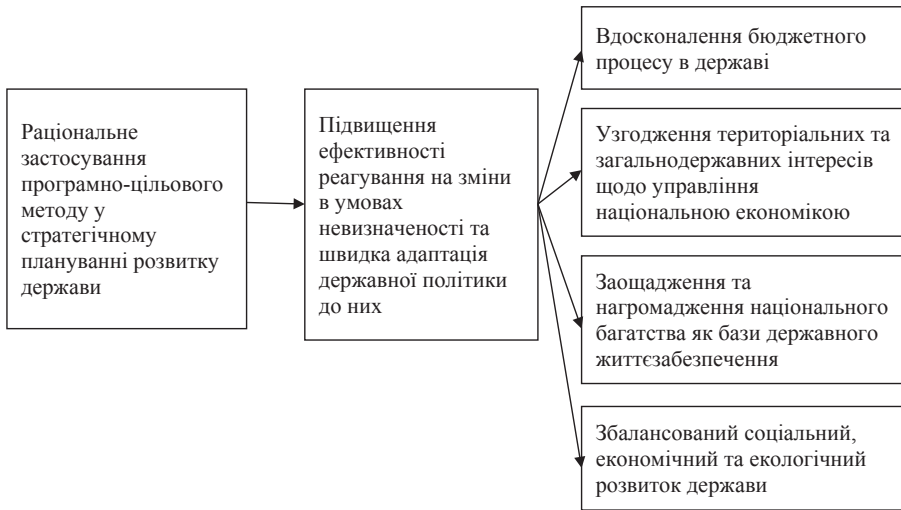


Рис. 2. Результати та переваги застосування програмно-цільового методу в державному управлінні

Джерело: розробка автора

Проте можна з упевненістю констатувати те, що роль програмно-цільового методу в управлінні національною економікою зростає, адже головними перевагами його застосування в державному стратегічному менеджменті є підвищення ефективності реагування на зміни в умовах невизначеності та швидка адаптація державної політики до них (рис. 2). Пріоритетними результатами його реалізації є заощадження та нагромадження національного багатства як бази державного життєзабезпечення та резерву для реалізації державних цільових програм її розвитку [14], зменшення диспропорцій у національній економіці, підвищення ефективності використання ресурсів, адже державні цільові програми є підґрунтям реалізації політики сталого розвитку в Україні та мають відображати ресурсну та фінансову сторони життєзабезпечення держави.

Однак сучасна орієнтація України на збалансований економічний, екологічний та соціальний розвиток має переважно декларативний характер. До цього часу не затверджено державну програму екологічного, економічного та соціального збалансованого розвитку та не створено ефективного механізму її реалізації у вітчизняній економіці. Отже, можна зробити висновок, що зараз відсутня ефективна система інформаційно-аналітичного забезпечення органів виконавчої влади всіх ієрархічних рівнів у розв'язанні питань екологічно збалансованого використання, збереження та нагромадження національного багатства; відсутня дієздатна система еколого-економічного моніторингу всіх компонентів національного багатства; відсутня нормативно-законодавча база застосування новітніх організаційних та інформаційних технологій до використання, збереження і нагромадження національного багатства.

Формулюючи напрями вдосконалення макроекономічного регулювання як умови заощадження та нагромадження національного багатства в Україні, треба констатувати, що необхідне одночасне вдосконалення інституційного, політичного, економічного, екологічного та соціального середовища. Вагомим напрямом розширення системи макроекономічного регулювання є структурна перебудова зовнішньоекономічного сектору національної економіки. У цьому контексті необхідно розширити формат експорту та збільшувати в

експортних потоках частку товарів із високою доданою вартістю. Для цього необхідна імплементація державних цільових програм ефективного використання, нагромадження та заощадження національного багатства. Однак пріоритетна частина таких документів зараз характеризується відсутністю дієвої системи моніторингу та оцінки ефективності їх реалізації, що сприяє втраті національного багатства. Поглиблення глобалізаційних процесів спричиняє необхідність застосування механізмів державного ризик-менеджменту для запобігання втраті національного багатства. У цьому контексті на нормативно-

правовому рівні мають бути вирішені проблеми:

- встановлення мораторію на природні території та їх ресурси;
- вдосконалення статистичної макроекономічної звітності про обсяг, структуру, втрати та нагромадження національного багатства за кожен календарний рік;
- забезпечення державного протекціонізму щодо збереження національного багатства через стимулювання капіталізації економіки;
- підтримки розвитку фондового ринку України для мобілізації внутрішніх інвестиційних ресурсів;
- зменшення тінізації та корумпованості української економіки.

Отже, методологічну основу макроекономічного аналізу стратегічного менеджменту держави необхідно доповнити теорією ризик-аналізу і застосуванням програмно-цільових методів управління системою національного багатства. Саме на етапі проведення макроекономічного ризик-аналізу в процесі ідентифікації ризиків виявляються джерела підвищеної небезпеки. А відсутність належної теоретико-методологічної бази обліку та оцінки національного багатства в сучасних умовах глобалізованої економіки зміщує можливі загрози державності України у формат національної економічної безпеки.

Тому необхідно затвердити стратегію збереження національного багатства в контексті забезпечення національної безпеки України та сформувати національну програму економічної безпеки. Лише в такому разі макроекономічна політика держави буде здійснюватися з урахуванням наявних загроз національній безпеці держави, відповідних науково обґрунтованих експертних оцінок та належного моніторингу.

**Висновки.** Найбільш поширеним та ефективним інструментом здійснення державної політики в контексті досягнення і підтримання сталого (збалансованого) розвитку країни в майбутньому та реалізації за допомогою застосування програмно-цільового методу стратегічного планування є державні цільові програми. Без сумніву, державні цільові програми можуть справляти значний вплив на ефективність державного регулювання щодо розв'язання найважливіших проблем сталого (збалансованого) розвитку країни. Департамент економічної стратегії та макроекономічного

прогнозування в межах Міністерства економічного розвитку і торгівлі України повинен здійснювати самостійний оперативний моніторинг результатів стратегічного державного планування за допомогою програмно-цільового методу, оприлюднювати його результати, залучати громадськість до ефективного здійснення стратегічного менеджменту для формування високого рівня конкурентоспроможності держави, адже конкурентоспроможна держава – це країна з ефективним стратегічним

менеджментом. У цьому контексті слід зазначити, що необхідно консолідувати державні органи влади, науковців, громадські організації, усі зацікавлені сторони в напрямі ефективного виконання завдань першочергових державних цільових програм, зменшення терміну їх виконання, у тому числі через пошук резервів оптимізації джерел їх фінансування. Подальшого дослідження потребує реалізація ідей Екологічної конституції Землі в державних програмах.

#### Список використаних джерел:

1. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / В.М. Геєць, О.І. Амоша, Т.І. Приходько [та ін.]. – К. : Наукова думка України, 2008. – 383 с.
2. Бугай Т.В., Галюта А.А. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі: зарубіжний досвід і можливості його використання в Україні / Т.В. Бугай, А.А. Галюта // Вісник ЖДТУ. – 2011. – № 3(57). – С. 206–210.
3. Войцехівська В.В. Проблеми законодавчого регулювання державних цільових програм в сучасних умовах / В.В. Войцехівська // Економіка, фінанси, право. – 2013. – № 4. – С. 25–28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr\\_2013\\_4\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr_2013_4_9).
4. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І.В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.
5. Заріцька Я.О. Зарубіжний досвід реалізації програмно-цільового планування на державному рівні / Я.О. Заріцька // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – 2013. – Вип. 1(2). – С. 294–298;
6. Павлюк К.В. Проблеми розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі / К.В. Павлюк // Наукові праці НДФІ. – 2005. – Вип. 4(33). – С. 42–54.
7. Рожко Д.Д. Особливості використання програмно-цільового методу бюджетного планування в Україні / Д.Д. Рожко // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2010. – № 1. – С. 250–256.
8. Трайтлі В.Ю. Державні цільові програми як об'єкт аудиту ефективності / В.Ю. Трайтлі // Вісник Ун-ту банківської справи НБУ. – 2014. – №1(19). – С. 203–207.
9. Ефективне фінансування державних цільових екологічних програм / О.В. Файчук, О.М. Файчук, В.В. Войцехівська // Економіст. – 2015. – № 7. – С. 31–33.
10. Щербина І. Практичні аспекти програмно-цільового методу програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / І. Щербина, Т. Бабич, С. Козейчук [та ін.] // Проект «Реформа місцевих бюджетів України»: матеріали тренінгів. – К. : RTI International (USAID), 2006. – 260 с.
11. Ярошевич Н.Б. Проблеми запровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів в Україні / Н.Б. Ярошевич // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.8. – С. 270–275.
12. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
13. Стан виконання державних цільових програм у 2015 році / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – К., 2016. – 7 с.
14. Квак М.В. Стратегічне планування відтворення національного багатства як резерву для реалізації цільових програм розвитку держави та забезпечення національної економічної безпеки / М.В. Квак // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2012. – Вип. 38. – С. 28–31.

**Квак М. В.**

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

#### ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА В УПРАВЛЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

##### Резюме

В статье исследована роль программно-целевого метода в управлении национальной экономикой. Проанализированы экзогенные и эндогенные факторы, повлекшие необходимость его применения в этой сфере. Выделены преимущества и результаты внедрения данного инструмента в контексте реализации политики устойчивого (сбалансированного) социального, экономического и экологического развития Украины.

**Ключевые слова:** программно-целевой метод, государственные целевые программы, устойчивое развитие, стратегическое планирование, государственная политика, эффективность программ.

**Kvak M. V.**

Ivan Franko National University of Lviv

#### ENHANCING THE ROLE OF PROGRAM-TARGET METHOD IN THE NATIONAL ECONOMY MANAGEMENT

##### Summary

The role of program-target method in the national economy management has been investigated. The endogenous and exogenous factors that have resulted in its use in this sphere have been analyzed. The benefits and results of its implementation in the context of sustainable (balanced) social, economic and ecological development of Ukraine have been singled out.

**Key words:** program-target method, state targeted programs, sustainable development, strategic planning, public policy, program efficiency.