

УДК 351.82; 332.02

В. Ю. БАБАЄВ, Д. Ю. ДРОЖЖИН

**МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ДЕРЖАВНИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ**

Розглянуто послідовність розробки та реалізації державних і регіональних цільових програм, досліджено використання методик прогнозування при розробці програм, запропоновано створення електронного центру прогнозно-аналітичного супроводу, визначено можливості використання методології P2M для управління цільовими програмами.

Ключові слова: державна цільова програма, регіональна програма, прогнозування, Форсайт, методологія P2M, електронний центр прогнозно-аналітичного супроводу.

The article considers the sequence of development and implementation of national and regional target programs researched using forecasting techniques in program design, proposed the creation of e-center forecasting and analytical support, identified the possibility of using the methodology P2M for managing targeted programs.

Key words: state program, regional program, forecasting, foresight, methodology P2M, electronic center forecasting and analytical support.

Сьогодні органами державної влади та органами місцевого самоврядування розроблено та затверджено значну кількість цільових програм, проте результативність їх реалізації та ефективність програмних заходів досить низька, що обумовлено численними факторами, зокрема проблемами своєчасного фінансування програмних заходів у повному обсязі, зловживаннями виконавців, невідповідністю планових показників використаним засобам тощо. Подолати ці та інші проблеми можна за рахунок удосконалення методології розробки цих програм і реалізації сучасних концепцій управління їх розробкою та реалізацією.

Питання розробки, реалізації та оцінки результативності державних та регіональних програм були в полі зору таких учених, як В. Бабаєв, З. Варналій, М. Латинін, Н. Лега, В. Тергичка, О. Чемерис та ін. Проте подальших досліджень потребують питання удосконалення розробки та методології управління державними та регіональними програмами.

Мета статті – висвітлення методологічних аспектів удосконалення розробки та реалізації державних і регіональних цільових програм.

Відповідно до законодавства, 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 [6]. Регіональна цільова програма – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням з усіма задіяними виконавцями, спрямованими на розв'язання найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку АРК, області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік [9].

У загальному вигляді розробка цільових комплексних програми відбувається у такій послідовності: формується перелік найважливіших проблем, виділяється певна проблема та окреслюється завдання на розробку програми для її вирішення; уточнюються кількісні параметри, що характеризують цілі програми, і визначаються завдання її реалізації за окремими періодами; формується перелік завдань і комплекс заходів для реалізації програми (перелік основних завдань встановлюється, виходячи з побудованої ієрархії цілей, для кожного завдання розробляються послідовні етапи їх виконання); розраховуються основні показники і ресурсне забезпечення програми, формуються переліки матеріальних ресурсів з указанням постачальників і отримувачів, визначається економічний ефект; здійснюється оформлення програмних документів, узгодження і затвердження програми [7].

Основними стадіями розроблення та виконання регіональних цільових програм є ініціювання розроблення регіональної цільової програми; підготовка проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї; обсягів і джерел фінансування; строків виконання заходів програми, а також головних виконавців; здійснення експертизи проекту програми, погодження та затвердження програми, визначення головного розпорядника коштів; затвердження бюджетних призначень на виконання програми, включення програми до щорічних програм соціально-економічного розвитку регіону; організація виконання програми, здійснення контролю за її виконанням; здійснення моніторингу та підготовка щорічних звітів (проміжних звітів) про результати виконання програми, внесення змін до програми [9].

На практиці голова місцевої державної адміністрації видає розпорядження, яким утворює робочу групу з розробки проекту програми та затверджує її персональний склад; доручає робочій групі розробити проект Програми та подати її на розгляд колегії адміністрації, а також установлює строк подання проекту Програми; визначає структурний підрозділ адміністрації, на який буде покладено координацію виконання розпорядження та роботи з розробки проекту програми.

У такому випадку основні етапи розробки і реалізації регіональних цільових програм є такими: ініціювання розробки проекту програми та створення робочої групи з підготовки проекту програми; підготовка календарного плану розробки проекту програми для робочої групи; інформаційний супровід підготовки проекту програми; підготовка концепції

програми та її громадське обговорення; підготовка проекту програми та його громадське обговорення; експертиза та погодження проекту програми структурними підрозділами адміністрації; розгляд і схвалення проекту програми на колегії адміністрації та подання проекту програми на розгляд відповідної місцевої ради; розгляд проекту програми постійними комітетами місцевої ради; затвердження проекту програми місцевою радою; імплементація заходів програми у щорічну програму соціально-економічного розвитку області та включення видатків для виконання заходів програми у проект відповідного місцевого бюджету; проведення конкурсного відбору виконавців заходів програми; організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням; підготовка звітів про результати виконання програми [10].

Реалізація державних і регіональних цільових програм на сьогодні є проблемним питанням, що обумовлено комплексом негативних факторів, зокрема, ігноруванням розробниками базових принципів результативного програмного управління; розмитістю цілей і неконкретністю завдань програм; відсутністю пріоритетів і конкурсних процедур відбору програмних заходів; відсутністю відповідальності за невиконання програм [3, с. 13]; несвоєчасне та неповне фінансування програмних заходів; нецільове використання виділених коштів; неврахування при розробці програм принципу оптимального використання наявних ресурсів; неузгодженість заходів і недостатня скоординованість суміжних програм; обмеженість використання кількісної оцінки ефективності та результативності програмних заходів; неефективність контролю перебігу виконання та результативності програмних заходів; переобтяження заходами, які не відповідають головним цілям та завданням цільової програми; розуміння державних цільових програм як орієнтиру, який може змінюватись у часі, що викликає необов'язковість виконання їх заходів та ін. [4].

На нашу думку, більшість негативних факторів можна поділити на дві групи: проблеми розробки державних і регіональних цільових програм і проблеми управління реалізацією і вдосконаленням цих програм.

Проблеми розробки програм охоплюють обґрунтування цільових орієнтирів (проблеми середньо і довгострокового прогнозування та ін.), вибору оптимальних заходів впливу (за критеріями ефективності та результативності), визначення реальних джерел фінансування, кількісної та якісної оцінки наслідків реалізації (або не реалізації) заходів програми та ін.

Проблеми управління реалізацією і вдосконаленням цих програм обумовлені вибором методології проектного менеджменту.

Прогнозні цільові орієнтири програм, як правило, беруть із стратегій розвитку, державних прогнозів, національних програм та ін.

Проекти Державної програми економічного і соціального розвитку України та Державного бюджету України на відповідний рік розробляються на основі Державного прогнозу економічного і соціального розвитку України, який є системою кількісних показників і якісних характеристик розвитку макроекономічної ситуації в країні на визначений період, що охоплює

формування структури економіки і соціальної інфраструктури, обсягів виробництва товарів і послуг і їхнього споживання, зовнішньоекономічної діяльності [11, с. 337].

Відповідно до законодавства, розробниками державних прогнозів є Кабінет Міністрів України, уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [5]. Окрім офіційного прогнозу економічного і соціального розвитку України, міністерство економічного розвитку і торгівлі спільно з основними прогнозуючими організаціями (урядовими установами, міжнародними фінансовими організаціями, науково-дослідними інститутами, аналітичними центрами, недержавними організаціями тощо) забезпечує розробку “Консенсус-прогнозу” – усередненого значення основних прогнозних показників економічного розвитку України, які розраховані на основі експертних оцінок опитування учасників “Консенсус-прогнозу” [13].

Прогнозування окремих напрямків регіонального розвитку є основою для розробки регіональних цільових і комплексних програм, прогнозування майбутнього стану галузей економіки використовується для формування стратегій та розробки державних програм розвитку, результати макроекономічного прогнозування обумовлюють стратегію розвитку економіки та країни. Основним методом державного економічного прогнозування сьогодні є використання таблиць міжгалузевого балансу (витрат-випуску), що являють собою систему взаємопов’язаних таблиць (матриць) пропозиції ресурсів та їх використання, відображають склад витрат і формування ресурсів кожного виду товарів і послуг та використання товарів і послуг у виробничому споживанні, кінцевому споживанні, валовому нагромадженні, експорті. Ці таблиці розробляються за 38 видами економічної діяльності, публікуються через рік після звітного періоду і є економіко-математичною моделлю, яка описується системою рівнянь, кожне з яких відображає балансові співвідношення між виробництвом обсягів продукції та сукупною потребою в цій продукції. Хоча таблиці “витрати-випуск” відстають від реального економічного процесу принаймні на один рік, але використання їх структурних співвідношень дозволяє отримати цілу низку важливих для економічного управління розрахунків [6].

Обґрунтування цільових орієнтирів державних і регіональних програм неможливе без використання такого методу прогнозування, як моделювання. Вчені виділяють такі типи моделей: статичні та динамічні; макромоделі (з великою кількістю параметрів, що описують складні сутності суспільних явищ) та мікромоделі (які досить докладно характеризують окремі об’єкти). Моделі вибудовуються двома шляхами: через певну низку емпіричних узагальнень, що стосуються вузького кола даних та на основі співвідношення теоретичних побудов з емпіричними вихідними даними. Модель може бути подана як рівняння, набір правил, таблиця відповідностей між значеннями певних ознак тощо [5].

Найчастіше застосовують трендові та імітаційні моделі. Залежними ознаками в трендових моделях є певні характеристики модельованого процесу, незалежною характеристикою є час, який найчастіше вимірюється календарним роком. Вихідними даними для побудови моделі є значення модельованої ознаки в послідовні періоди часу. Трендові моделі будують у вигляді математичних функцій і не можуть бути засобом виявлення причинно-наслідкових зв'язків. Основною метою таких моделей є оцінка тенденції досліджуваного процесу і прогнозування його розвитку в майбутньому. Імітаційні моделі відображають взаємодію між різними факторами та об'єктами, які пов'язані з досліджуваним процесом. Зазвичай імітаційна модель подається графічно у вигляді блок-схем, які відображають структуру взаємозв'язку її елементів, а також у вигляді рівнянь, що описують відносини між вказаними ознаками, і реалізується за допомогою програмних продуктів. Імітаційне моделювання дає змогу розв'язати проблеми експерименту, оскільки можна "програвати" різноманітні варіанти розвитку процесу, прогнозувати його перебіг за різних запрограмованих умов [5].

При розробці державних і регіональних цільових програм доцільно використовувати трендові моделі з побудовою інтервалів довіри. Це можуть зробити спеціалісти органів державної влади та місцевого самоврядування використовуючи пакет програм Microsoft Office Word та Microsoft Office Excel.

Методику побудови трендової моделі можна показати на такому прикладі: на основі даних Державної служби статистики щодо доходів та витрат населення за 10 років (з 2001 по 2011 рр.), використовуючи Microsoft Office Excel 2010 можна побудувати трендову модель для доходів населення, яка має такий вигляд: $y = 4801 + 993,4 * x + 348,35 * x^2$, де x – фактор часу. Точковий прогноз для 2012 та 2013 рр. буде утворюється при підстановці у рівняння тренду номерів вказаних років (нумерація для даного прикладу йде від 2001 р.): доходи населення в 2012 р. можуть скласти 57158,75 млн грн, у 2013 р. – 66884,2 млн грн.

Інтервал довіри для кожного прогнозного року можна визначити за допомогою такої формули:

$$I_{y_прогн} = y_{прогн.точ} \pm t \cdot \sqrt{\frac{\sum (y - y_{розн.})^2}{n - m}} \cdot \left(\sqrt{\frac{(n+1)}{n} + \frac{3(n+2p-1)^2}{n(n^2-1)}} \right),$$

де, $I_{y_прогн}$ – прогнозний інтервал; $y_{прогн.точ}$ – точкове прогнозне значення показника; t – коефіцієнт довіри за розподілом Стюдента; y – фактичні значення досліджуваного показника; $y_{розн.}$ – теоретичні значення показника, обчислені за допомогою рівняння тренду; n – кількість років передісторії; p – горизонт прогнозування; m – кількість параметрів рівняння тренду.

У наведеному прикладі доходи населення в 2012 р. з імовірністю 95 % складуть від 53303,86 млн грн до 61013,64 млн грн; у 2013 р. з тою ж імовірністю доходи населення можуть скласти від 62879,29 млн грн до 66884,20 млн грн.

Ця методика є досить простою для використання, проте вона дає вірогідні результати лише на короткостроковій перспективі. Тож для обґрунтування показників середньо- та довгострокових програм потрібно використовувати інші методи прогнозування, зокрема методи експертних оцінок з можливою побудовою імітаційних моделей.

При розробці державних і регіональних цільових програм можна використовувати методологію технологічного прогнозування, яка у своїй основі має методи експертних оцінок. Основним інструментом технологічного прогнозування в багатьох країнах є Форсайт, що визначається як процес побудови бачення майбутнього науки, технологій, економіки та суспільства з метою ідентифікації зон стратегічних досліджень і нових технологій, які можуть принести найбільші економічні та соціальні вигоди країні [8].

У світі використовуються три основні методології Форсайту: метод Дельфі; метод критичних технологій; метод панелей або цільових груп експертів. Загальна модель Форсайту передбачає створення для управління і реалізації програми керуючого (головного) комітету, експертного комітету, робочих підгруп та структур, що займаються поширенням результатів. До складу секцій експертного комітету можуть входити представники наукового співтовариства, ділових кіл, урядової адміністрації. Універсальною методикою, апробованою в багатьох країнах світу, є “Національна технологія Форсайту”, основою якої є проведення круглих столів, опитувань, семінарів, конференцій, нарад, створення інтерактивних сайтів, панелей експертів та ін. [8; 15, с. 112].

Слід відмітити, що прогнозування потрібне не тільки при обґрунтуванні стратегічних та ін. цілей. Програми містять комплекс тих чи інших заходів, тож прогнозування необхідне для кількісної та якісної оцінки наслідків реалізації (чи застосування) або не застосування (чи часткового застосування) того чи іншого заходу як окремо, так і в комплексі з іншими. Науково обґрунтоване судження про результати використання інструментів впливу в майбутньому (з певною імовірністю) дозволить обирати саме ті методи впливу, які мають найменші імовірні ризики та найбільші імовірні результати.

Такий підхід до використання методик прогнозування при розробці державних і регіональних цільових програм потребує організаційних змін. Фахівці органів державної влади та місцевого самоврядування повинні не самотужки будувати комплекс прогнозів, необхідних для розробки та реалізації програми, а на основі постійної та активної співпраці з висококваліфікованими спеціалістами наукових, навчальних та дослідницьких установ.

На наш погляд, для вдосконалення прогнозування на регіональному рівні доцільно створити електронний (віртуальний) центр прогнозно-аналітичного супроводу функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, який буде розподіляти аналітично-прогнозні роботи серед вузькоспеціалізованих, висококваліфікованих виконавців та координувати їх роботу (зокрема, у формі електронного зв'язку). Такий центр можна створити у складі обласної державної адміністрації, або у складі регіональних інститутів Національної академії державного управління при Президентові України.

Водночас, це вимагає запровадження виконання аналітичних робіт на договірній основі, визначення міри відповідальності виконавців за неякісне виконання замовлення, обов'язкового залучення фахівців у сфері державного управління та ін. Виконавцями доцільно визначати не окремих фахівців, а науково-дослідні та науково-консультаційні центри при профільних кафедрах ВНЗ, які спеціалізуються за необхідним напрямом. Однією з функцій такого електронного центру має бути організація безперервного електронного інтерактивного навчання керівників та головних спеціалістів органів державної влади на їх робочому місці за тематичними запитами (відповідно до конкретних управлінських ситуацій).

Ураховуючи складність прогнозно-аналітичних робіт, їх широкое використання та значний вплив на результати прийняття та реалізації управлінських рішень у сфері державного управління, на нашу думку, доцільним є включення до програм підготовки магістрів державного управління та державної служби вивчення методологічних основ прогнозування у сфері державного управління.

Управління розробкою та реалізацією державних і регіональних програм необхідно будувати на основі методології P2M.

P2M (Project and Program Management for Enterprise Innovation) – це новаторська рамкова методологія управління програмами і проектами в рамках організації. Відмінність цієї методології полягає в орієнтованості не на продукт, а на покращення організації в результаті виконання проектів.

Відповідно до цієї концепції, необхідно формувати таку адекватну і прогнозну стратегію, яка базується на декількох місіях проектів, і створювати на їх основі програми. Програма складатиметься з окремих проектів, кожен з яких представляється у вигляді структур і описів процесу реалізації, які в сукупності будуть спрямовані на реалізацію місії програми [14, с. 15].

Метод розробки програми може бути заснованим на феномені альтернативного вибору, в якому гнучкість вибору, що забезпечується на всіх стадіях виконання проектів, спрямована на зменшення невизначеності, що впливає на проект, а оцінка ступеня ризику виконується за допомогою використання спеціалізованої методології аналізу варіантів реального інвестування. Наприклад, як альтернативи для проектів у промисловості, можуть бути прийняті: метод відстрочки “вдалого” рішення для всієї програми або для певного компоненту проекту в умовах невизначеності, а також підхід, заснований на пофазовому виконанні проекту.

При проактивному застосуванні методу альтернативного вибору, управління проектами, які складають програму, стає ефективнішим, якщо їх поділити на невеликі модульні проекти для збільшення гнучкості реагування на зміни в оточенні. Це є кращим варіантом, ніж їх здійснення як окремі непов'язані проекти.

Також ефективним було б перевизначення спочатку окремих проектів у програму модульних проектів і виконання інтегрованого управління. Перехід на модульні проекти з метою адаптації до змін в оточенні привело б до задоволення потреб у вирішенні складних соціальних проблем, скороченню життєвого циклу проекту і збільшенню гарантій повернення інвестицій, визначених місією [Там же, с. 18].

Використання при розробці державних і регіональних цільових програм сучасних методик прогнозування для визначення цільових орієнтирів та вибору найменш ризикових та найбільш результативних інструментів впливу, разом з застосуванням методології Р2М для управління програмами дозволить покращити якість цих програм та підвищити їх результативність. Подальших досліджень потребують питання управління ризиками реалізації програм, вдосконалення механізмів фінансування їх заходів та ін.

Література:

1. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України станом на 5 груд. 2010 р. // ВВР України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.
2. Про державні цільові програми : Закон України станом на 10 груд. 2012 р. // ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1621-15/print1356029603065549>.
3. *Бабаєв В. М.* Програмні механізми розв’язання проблем регіонального розвитку України / В. М. Бабаєв // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр., 2008. – № 1. – С. 13–19.
4. *Бабаєв В. Ю.* Розробка цільових програм як інструмент державного регулювання соціально-економічного розвитку регіону / В. Ю. Бабаєв, А. І. Фартушна // Еволюція української державності: соціально-економічні, політичні, культурні аспекти : матеріали всеукр. конф. – Х. : ХІФ УДУФМТ, 2009. – С. 155–159.
5. *Горбатенко В. П.* Політичне прогнозування : навч. посіб. / В. П. Горбатенко, І. О. Бутовська. – К. : МАУП, 2005. – 152 с.
6. Загальна характеристика таблиць “витрати-випуск” (міжгалузевого балансу) як економіко-математичної моделі економіки. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=75024&cat_id=38738.
7. *Калетнік Г. М.* Державне регулювання економіки / Г. М. Калетнік. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1982071938704/ekonomika/organizatsiya_rozrobki_tsilovih_kompleksnih_program.
8. *Кваша Т. К.* Форсайтні дослідження в Україні / Т. К. Кваша // Актуальные проблемы научно-технологической и инновационной политики в контексте формирования общеевропейского научного пространства: опыт и перспективы : материалы междунар. симпоз. (Киев, 16-17 июня 2010 г.). – К. : Феникс, 2010. – С. 236–238.
9. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=48438
10. Методичні роздаткові матеріали щодо розробки регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства. – К., 2012. – 87 с.
11. Моделі і методи соціально-економічного прогнозування : підручник / [В. М. Геєць, Т. С. Клебанова, О. І. Черняк та ін.]. – 2-ге вид. – Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2008. – 396 с.

12. Стандарти управління проектами. – Режим доступу : <http://info.pmc-club.org/standarty>.
13. Україна: перспективи розвитку : консенсус-прогноз. – 2010. – Вип. 25. – 28 с. – Режим доступу : www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=73499.
14. Управління інноваційними проектами та програмами. Методологія : МФУ 75.1 – 00013480 – 29.12:2010 / [Ф. О. Ярошенко, С. Д. Бушуєв, А. І. Мярковський та ін.] ; Стандарт Міністерства фінансів України. – К., 2010. – 44 с.
15. Федулова Л. І. Форсайт: сучасна методологія технологічного прогнозування / Л. І. Федулова // Економіка і прогнозування. – 2008. – № 3. – С. 106–119.

Надішла до редколегії 26.12.2012 р.

УДК 35: 336.761

О. В. КІКТЕНКО

НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ

Визначено напрями розвитку фондового ринку з боку держави, обґрунтовано державне регулювання підвищення рівня прозорості фондового ринку, розглянуто розвантаження накопичених системних проблем фондового ринку.

Ключові слова: фондовий ринок, державне регулювання, ефективність, розвиток, діяльність, відновлення, інфраструктура, функціонування, держава.

In this article the Capital Market Development of the state, justified government regulation increased transparency stock market considered unloading accumulated systemic problems in the stock market.

Key words: stock market, government regulation, efficiency, development, operation, recovery, infrastructure and functioning of the state.

Прозорість фондового ринку – ключове слово, яке сьогодні зустрічається у програмних документах різних країн і міжнародних інституцій. Дотримання принципу прозорості фондового ринку стає вже не науковою абстракцією, а реальною практикою в розвинутих країнах. Водночас, в Україні поширюються зворотні явища – порушення прав громадян і суб'єктів підприємництва на доступ до інформації щодо стану фондового ринку, численні змови професіоналів ринку, поширення явищ інформаційної асиметрії. Отже, виникає завдання привести відповідно до потреб ринкової практики інституціональну