

## РОЗДІЛ 5. РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

### ДЕРЖАВНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

### STATE AND REGIONAL TARGET PROGRAMMES AS AN EFFECTIVE TOOL TO STIMULATE ECONOMIC GROWTH

*Статтю присвячено дослідженню існуючої практики розробки, організації та контролю за виконанням державних і регіональних цільових програм. Визначено основні їх недоліки та проблеми фінансування. Запропоновано заходи з удосконалення процедур підготовки державних і регіональних програм та контролю за їх виконанням, які б відповідали особливостям нинішнього етапу соціально-економічного розвитку України.*

**Ключові слова:** державні цільові програми, регіональні цільові програми, програмно-цільовий підхід, економічне зростання, інструмент, фінансування цільових програм.

*Статья посвящена исследованию существующей практики разработки, организации и контроля за выполнением государственных и региональных целевых программ. Определены их основные недостатки и проблемы финансирования. Предложены мероприятия по совершенствованию процедур подготовки государственных*

*и региональных программ и контроля за их выполнением, которые бы отвечали особенностям нынешнего этапа социально-экономического развития Украины.*

**Ключевые слова:** государственные целевые программы, региональные целевые программы, программно-целевой подход, экономический рост, инструмент, финансирование целевых программ.

*The article is devoted to the study of the existing practice of development, organization and control over the implementation of state and regional target programs. Their main shortcomings and problems of financing are identified. Measures to improve development procedures for state and regional programs and monitoring their implementation that would meet the peculiarities of the current stage of socio-economic development of Ukraine are proposed.*

**Keywords:** state target programs, regional target programs, program-target approach, economic growth, tool, financing of target programs.

УДК 338.246

**Сімків Л.Є.**

к.е.н., доцент,

Івано-Франківський національний  
технічний університет нафти і газу

**Постановка проблеми.** Забезпечення якісного економічного зростання одне з найважливіших стратегічних завдань соціально-економічного розвитку України і пріоритетне в економічній політиці кожного регіону. Політика регіонального розвитку створює середовище для соціально-економічного зростання регіонів на основі ефективного використання ресурсів, потенціалу й потужностей і потребує використання широкого набору різноманітних інструментів.

Одним з інноваційних інструментів розв'язання регіональних проблем та ефективного реформування економіки є програмно-цільовий підхід до планування та управління соціально-економічним розвитком регіонів. Він дозволяє реалізовувати планові засади у ринковому середовищі, забезпечує державний вплив на розвиток соціально-економічних процесів у регіоні та згладжує «провали ринку». Головна особливість програмно-цільового підходу полягає у можливості значної концентрації ресурсів для програмного вирішення пріоритетних завдань розвитку регіону [1, с. 155].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання щодо застосування програмно-цільового підходу до планування та управління соціально-економічним розвитком регіонів досліджувалися у працях В. Горячука, В. Пили, В. Абрамова, М. Долішнього, Д. Стеценка та ін. Але пошук

шляхів підвищення ефективності програмно-цільового методу у розв'язанні регіональних проблем та забезпеченні якісного економічного зростання зумовлює необхідність проведення подальших теоретико-методологічних досліджень щодо можливостей використання цих інструментів в управлінні регіональним розвитком.

**Метою статті** є дослідження існуючої практики розробки, організації та контролю за виконанням державних і регіональних цільових програм, визначення основних недоліків та проблем фінансування, розробка заходів з удосконалення процедур підготовки цільових програм та контролю за їх виконанням, які б відповідали особливостям нинішнього етапу соціально-економічного розвитку України.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогоднішні глобальні виклики і тенденції регіонального розвитку в Україні обумовлюють необхідність вироблення нової державної регіональної політики, покликаної подолати наявні загрози і створити нові можливості розвитку регіонів. З цією метою необхідно вдосконалити пріоритети державної політики регіонального розвитку, які забезпечать:

- децентралізацію влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою;
- перехід від політики підтримки до політики стимулювання розвитку регіонів;

– створення умов для сталого розвитку регіонів при врахуванні впливу чинників зовнішнього та внутрішнього середовища, сильних і слабких сторін регіону;

– зниження та поступове усунення територіальних диспропорцій як у соціально-економічному розвитку регіонів, так і в рівні життя населення, надання громадянам країни рівних соціальних можливостей незалежно від місця проживання;

– посилення інвестиційної складової економічного зростання регіонів та удосконалення простої організації капіталу;

– інноваційний розвиток, який сприятиме підвищенню конкурентоспроможності економіки як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках;

– розвиток людського капіталу з метою зростання якості освіти, покращення здоров'я людини, розширення можливостей працевлаштування та покращення житлового забезпечення населення;

– запобігання утворенню нових кризових територій;

– підвищення ефективності використання ресурсів, стимулювання впровадження в регіонах новітніх енергоефективних технологій та енергозберігаючих заходів.

Реалізація державної регіональної політики залежить від того, якою мірою її механізми та інструменти забезпечують ефективний регіональний розвиток. При розробці регіональної політики економічного зростання доцільно виходити з необхідності застосування програмних методів визначення цілей та орієнтирів, а також комплексу заходів, які забезпечать досягнення поставлених цілей. У цьому аспекті йдеться про використання програмно-цільових методів дослідження, які мають певні переваги, а саме [2]:

– надання можливості органам законодавчої і виконавчої влади спрямувати спільні зусилля на цілеспрямоване розв'язання актуальних невідкладних проблем економічного характеру, активно впливаючи на стабілізацію ситуації в соціально-економічній та суспільно-політичній сферах;

– підвищення наукової і практичної обґрунтованості системи економічних та організаційних заходів;

– суттєве розширення кола економічних суб'єктів – учасників програми, більш повне врахування їхніх потреб та інтересів;

– більший рівень прозорості цього методу для всіх економічних суб'єктів, створення можливостей щодо досягнення спільних цілей, об'єднання їхніх матеріальних, фінансових та інших ресурсів, що в остаточному підсумку дає змогу скорочувати строки досягнення кінцевих цілей програми, що є бажаним результатом як для окремих економічних суб'єктів, так і держави загалом.

Програмно-цільовий підхід, який реалізується шляхом розробки державних, регіональних і галу-

зевих програм є інструментом державного впливу на ринкову економіку, діяльність усіх без винятку економічних суб'єктів, які функціонують у державі і помітно підвищує ефективність державного регулювання. Методи регулювання, покладені в основу програмного підходу, повинні мати переважно рекомендаційний характер, демократичну побудову, економічну зацікавленість усіх учасників процесу у забезпеченні якісного економічного зростання.

При цьому доцільно зазначити, що програмно-цільовий підхід повинен спиратися на цілий ряд загальновідомих принципів і категорій програмно-цільового планування [3]:

– цілеспрямованість – цільове спрямування програми на досягнення конкретних кінцевих результатів;

– пріоритетність – надання переваги пріоритетним завданням, виходячи із загальної концепції розвитку;

– системність – розробка системи заходів, необхідних для реалізації програми у взаємозв'язку з концепцією розвитку держави загалом;

– комплексність – розробка окремих, пов'язаних між собою елементів програмної структури, що забезпечують досягнення окремих підцілей, повинна здійснюватися відповідно до мети програми;

– економічна та соціальна безпека заходів, що пропонуються до реалізації у межах розробленої програми;

– відносна важливість цілей – цілі одного і того ж порядку можуть мати різне значення для досягнення цілей вищого порядку;

– варіантність – припускає вибір найоптимальнішого варіанта з багатьох наявних, котрі розрізняються між собою за складом учасників, обсягами і формами фінансування, термінами реалізації тощо;

– урахування фактора невизначеності, що виникає в міру неповноти і неточності інформації, невизначеності цілей, інтересів та економічної поведінки учасників, нестабільності нормативно-правової і законодавчої бази, невизначеності соціально-політичної та економічної ситуації в регіоні і країні загалом;

– орієнтація на перспективу – раціональне поєднання поточних і довгострокових завдань;

– методична єдність – спільність принципів оцінювання для всіх видів підпрограм, пов'язаних із використанням усіх видів ресурсів, однорідність критеріїв і методів визначення вихідних показників, вимог до нормативної бази;

– оптимальність – раціональне використання наявних ресурсів;

– різноманітність методів оцінювання ефективності підпрограм залежно від їхньої специфіки (аналітичні, статистичні, прогнозні, експертні та ін.).

Отже, основними особливостями програмно-цільового підходу є системність, направленість на досягнення конкретної мети або системи цілей, послідовність та організаційна відособленість цільових програм.

У післякризовий період економіка України демонструвала неоднозначну динаміку відновлення. Відсутність у цей період нової економічної моделі розвитку обумовлювала стан значної невизначеності у підприємницькому середовищі, державному секторі, а також очікуванні суспільства щодо забезпечення високого рівня життя населення. У державі зростають побоювання людей щодо здатності економіки встояти при повторенні кризи, подібної за масштабами до попередньої що фактично привело до ситуації, коли очікувані зміни господарської взаємодії відбулися, проте, їхня якість ще не набула бажаних форм. Все це свідчить про необхідність проведення економічних реформ, ефект від яких повинен бути достатньо відчутним та відносно швидким.

Для проведення ефективної цілеспрямованої діяльності держави щодо організації та координації дій у забезпеченні ефективного соціально-економічного розвитку розробляються і приймають державні цільові, регіональні, місцеві та інші програми. Порядок та умови розробки державних цільових програм енергозбереження визначаються Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» [4], державною цільовою програмою визнається 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.

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.

Однак, наявність великої кількості державних цільових програм призводить до неефективного використання бюджетних коштів та не дає можливості досягнути поставлених цілей. Зазначимо, що починаючи з 2007 р. їх кількість постійно збільшувалася. Так якщо у 2007 р. було прийнято 8 програм, то уже у 2013 р. їх нараховувалося 64. Починаючи з 2014 р. спостерігається тенденція до їх

скорочення. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у 2015 р. передбачалася реалізація 44 державних цільових програм (з яких 35 програм схвалено постановами кабінету міністрів України, 9 – Законами України), хоча фактично реалізовувалося тільки 29.

Уже на початку року реалізація 3 державних програм була достроково припинена, 2 програми визначені фахівцями та експертами Мінекономрозвитку та Мінфіну необґрунтованими і такими, що потребують підготовки проектів нормативно-правових актів про втрату ними чинності. І хоча рішення щодо дострокового припинення програм не було прийняте, виконання завдань і заходів програми не здійснювалося. Ще по одній програмі початок виконання передбачався у 2016 р. За підсумками 2015 р. з'ясувалося, що 6 державних цільових програм не фінансувалися взагалі, а по 3 з них не подано звітів.

При цьому зауважимо, що державні замовники програм, якими є переважно міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, не зацікавлені як в оптимізації їх кількості, так і у запровадженні жорсткої системи контролю за їх виконанням. Не забезпечують вони і проведення активної роботи щодо пошуку не бюджетних джерел фінансування, особливо за умови економії бюджетних коштів. Це пояснюється тим, що дозволяє списувати постійне невиконання програм на їх незадовільне фінансування та виключає настання відповідальності чиновників за їх неефективне виконання.

Фактичний рівень фінансування державних цільових програм у 2015 р. становив 26,2% або 51,9 млрд. грн. від фактично запланованих 197,4 млрд. грн. Лівова частка цих коштів надійшла з державного бюджету – 58% (29,8 млрд. грн.), 39% (20,5 млрд. грн.) – з інших джерел і тільки 3% (1,6 млрд. грн.) – за рахунок коштів місцевих бюджетів. Для прикладу, у 2014 р. на реалізацію ДЦП було витрачено 40,0 млрд. грн., з яких 18,4 млрд. грн. (46%) – це кошти державного бюджету, 20,7 млрд. грн. (51,8%) – інші джерела фінансування і 0,9 млрд. грн. (2,2%) – кошти місцевих бюджетів.

Щодо структури фінансування найбільших державних цільових програм у 2015 році, найбільшу кількість коштів з державного бюджету (75% або 22,4 млрд. грн.) було витрачено на реалізацію Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 рр., 8% або 2,5 22,4 млрд. грн. – на Державну цільову соціальну програму подолання та запобігання бідності на період до 2015 р., 7% або 2,02 млрд. грн. – на Загальнодержавну цільову програму розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 р., 3% або 1,01 2,02 млрд. грн. – на

Державну цільову програму «Національний план дій з реалізації конвенції про права інвалідів» на період до 2020 р. і менше 7% – на інші цільові програми.

Найбільшу кількість коштів за рахунок місцевих бюджетів було витрачено на впровадження Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлювальних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010-2015 рр. – 34,4% (0,55 млрд. грн.), 20,6% (0,33 млрд. грн.) – на Загальнодержавну цільову програму розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 р., 16,9% (0,27 млрд. грн.) – на Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2011-2020 р., решту коштів – 28,1% (0,45 млрд. грн.) пішло на інші цільові програми.

За рахунок інших джерел фінансувалися такі програми, як Державна цільова програма «Ліси України» на 2010-2015 рр. (38,4% або 7,9 млрд. грн.), Державна цільова програма реалізації технічної політики в агропромисловому комплексі на період до 2015 р (33,2% або 6,8 млрд. грн.), Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 рр. (12,7% або 2,6 млрд. грн.), Загальнодержавна цільова соціальна програма протидії захворювання на туберкульоз на 2012-2016 рр. (5,2% або 1,1 млрд. грн.) та інші цільові програми (10,4% або 2,1 млрд. грн.) [5].

Важливе значення при використанні програмно-цільового підходу належить регіональним цільовим програмам. Кожний регіон має свої специфічні проблеми соціально-економічного розвитку та різні перспективи розвитку залежно від природних умов, структури господарства, ступеня концентрації промисловості тощо. Методична і практична важливість врахування регіонального аспекту полягає в тому, що будь-яка програма повинна реалізовуватись на конкретних територіях, у кожній з яких економічні, соціальні і природні компоненти утворюють певну цілісну систему, дають можливість забезпечити комплексне вирішення найгостріших проблем території та досягнути збалансованого стану. Разом з тим принциповим залишається положення про необхідність дотримання пріоритетів загальнодержавного значення та органічної єдності розвитку регіону із завданнями соціально-економічного розвитку країни в цілому.

Таким чином, регіональні програми соціально-економічного розвитку – це організаційно-прикладні, інформаційно-аналітичні, адресні планові документи, які визначають комплекс науково обґрунтованих та узгоджених за ресурсами, виконавцями, термінами виконання заходів, спрямованих на досягнення поставленої цілі з метою

забезпечення економічного зростання та сталого розвитку регіону.

В Івано-Франківській області розробляються комплексні програми соціально-економічного та культурного розвитку регіону, а також регіональні цільові програми, спрямовані на залучення інвестиційних потоків до економіки регіону; підвищення ефективності управління енергетичними ресурсами та підтримку альтернативної енергетики; створення умов для розвитку малого та середнього бізнесу; розвиток інформаційних технологій; розширення зовнішньоекономічних зв'язків; розвиток інфраструктури; вирішення соціальних проблем; поліпшення екологічного середовища; посилення конкурентоспроможності регіону.

Упродовж 2015 року в області діяли 87 регіональних цільових програм у відповідних галузях і сферах діяльності. Фінансування програм здійснювалось за рахунок коштів державного, обласного і місцевих бюджетів, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та Фонду соцстраху, а також залучених коштів підприємств, установ, релігійних громад та населення. За рахунок обласного бюджету фінансувалися 57 програм. Для цього з регіонального бюджету передбачалося виділити 230,19 млн. грн., з яких на 1 січня 2016 року частково профінансовано 56 програм на суму 226,71 млн. грн. Водночас не фінансувались заходи однієї обласної програми. У 2016 році в Івано-Франківській області перелік регіональних цільових програм з питань соціально-економічного розвитку регіону у відповідних галузях та сферах діяльності включав 75 програм [6].

Така значна кількість регіональних цільових програм певною мірою обумовлена великою кількістю державних цільових програм, при затвердженні яких Кабінет Міністрів України зобов'язує місцеві органи виконавчої влади розробляти відповідні регіональні цільові програми. А це у свою чергу, призводить до розпорошення і неефективного використання бюджетних ресурсів і відповідно недосягнення цілей і завдань соціально-економічного розвитку регіону, суттєвого ускладнення контролю за результативністю виконання програм та неможливості ефективної концентрації бюджетних ресурсів і більш продуктивного їх використання. Ще однією серйозною проблемою є відсутність практики належної публічної звітності та контролю за результативністю бюджетних витрат на виконання заходів регіональних цільових програм на етапах їх підготовки та реалізації.

**Висновки і пропозиції.** Існуюча практика розробки, організації виконання та контролю за фінансуванням державних цільових програм вимагає пошуку нових підходів, які б відповідали особливостям нинішнього етапу соціально економічного розвитку України. Серед них можна назвати наступні:

– зменшити питому вагу державних коштів у загальному обсязі фінансування регіональних цільових програм на користь залучення інвестицій, коштів громадських організацій та позабюджетних фондів, фізичних та юридичних осіб; банківських кредитів, кредитів міжнародних фінансових організацій тощо;

– створити систему планування і моніторингу соціально-економічної ефективності бюджетних витрат на основі якісних і кількісних індикаторів;

– оптимізувати кількість регіональних програм з метою концентрації бюджетних коштів у найбільш важливих сферах і видах діяльності та підвищення ефективності їх використання;

– підвищити контроль за реалізацією програмних заходів державних та регіональних цільових програм;

– визначити та закріпити на законодавчому рівні персональну відповідальність чітко визначеного кола урядовців і посадових осіб за наслідки реалізації конкретних програм та їх окремих розділів та положень;

– здійснити міжпрограмну координацію з метою виключення дублювання програмних заходів та їх фінансування;

– розробити багаторівневу методику оцінки ефективності програм, яка забезпечить можливість комплексної та об'єктивної оцінки регіональних цільових програм на різних стадіях їх реалізації та підвищить ефективність управління бюджетними фінансами;

– створити систему забезпечення моніторингу та експертних перевірок результатів виконання програм;

– забезпечити можливість участі територіальних громад та громадських організацій в обговоренні проектів регіональних програм.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Горячук В.Ф. Програмно-цільовий підхід до формування цільових програм соціально-економічного розвитку регіону / В.Ф. Горячук, Д.Ф. Дуков // Економіка: реалії часу. – 2014. – № 6(16). – С. 155-159.

2. Пила В. Програмно-цільовий метод управління соціально-економічним розвитком регіонів / В. Пила, В. Абрамов // Економіка України. – 1998. – № 9. – С. 32–39.

3. Дзяна Г.О. Соціально-екологічні аспекти реалізації державної політики у сфері енергозбереження України: [монографія] / Г.О. Дзяна, Р.Б. Дзяний. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 208 с.

4. Закон України «Про державні цільові програми» № 1621-IV від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради, 2004, № 25, ст. 352. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>

5. Офіційний сайт Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&tag=Investitsiino-innovatsiinaPolitika>

6. Офіційний сайт Івано-Франківської обласної державної адміністрації: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.if.gov.ua/news/33320>

#### REFERENCES:

1. Horiachuk V.F. Prohramno-tsilovyi pidkhid do formuvannia tsilovykh proham sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehionu / V.F. Horiachuk, D.F. Dukov // Ekonomika: realii chasu. – 2014. – #6(16). – S. 155-159.

2. Pyla V. Prohramno-tsilovyi metod upravlinnia sotsialno-ekonomichnym rozvytkom rehioniv / V. Pyla, V. Abramov // Ekonomika Ukrainy. – 1998. – #9. – S. 32–39.

3. Dziana H.O. Sotsialno-ekolohichni aspekty realizatsii derzhavnoi polityky u sferi enerhozberezhennia Ukrainy: [monohrafiia] / H.O. Dziana, R.B. Dziany. – Lviv: LRIDU NADU, 2010. – 208 s.

4. Zakon Ukrainy «Pro derzhavni tsilovi prohramy» # 1621IV vid 18.03.2004 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady, 2004, #25, st. 352. [Elektronnyiresurs]. – Rezhymdostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>

5. Ofitsiyni sait Ministerstvo ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy: [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&tag=Investitsiino-innovatsiinaPolitika>

6. Ofitsiyni sait Ivano-Frankivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii: [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.if.gov.ua/news/33320>