

Bondarchuk M. K., Volyanyk G. M. Ranging causes need for remediation as condition of economic security software industrial and economic association.

The presence of substantial differences in the theoretical and practical ensuring economic security in the management of ICA sanitation transformations necessitate the development of theoretical, methodological and methodical bases of formation and use of approaches to ranking causes of managerial situations in ICA. The need for research to develop these objectives allowing for the domestic economy led to the choice of the research topic and identified its goals and objectives.

In this paper improved method for ranking causes of managerial situations in industrial and commercial associations (ICA) in a changing environment, a feature which is designing management procedures that focused on a group of similar causes of problematic situations. Visualization of the complex causes of the problem situations allows thoroughly to make decisions about the impact on a particular object of industrial and economic union to ensure its economic security

The concept of situation tasks management reorganization and methodological foundations of its implementation in the system of production and business associations allow you to categorize integrated management situations typical procedures and methods for their solution, the structure of management information base and effectively ensure the economic security of the ICA. The feasibility of implementing contingency approach in the management of ICA due and need to improve organizational structures during sanitation measures. Prediction of problematic situations that arise in ICA at all stages of its operation, allowing previously developed procedures to solve them with the limitations period for the development of managerial decisions and influence the availability of human, material and financial resources, scientific and technical basis as conditions of economic security ICA.

Key words: *economic security, sanitation, ranking reasons situational approach, management situation, industrial and commercial associations.*

Стаття надійшла 30 січня 2014 р.

УДК 338.24

Н. В. Галайко

НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «ДЕРЖАВНА ЦІЛЬОВА ПРОГРАМА»

Проаналізовано наукові підходи учених до визначення змісту категорії «державна цільова програма» та виокремлено ключові тези, які визначають означене поняття. Узагальнено класифікацію державних цільових програм і подано види програм відповідно до їх спрямованості, об'єктів, масштабу та терміну дій, способів реалізації, джерел фінансування, рівня інноваційної складової тощо. Зазначено структурні елементи, які має містити

програма. Обґрунтовано принципи організації розробки та впровадження державних цільових програм як дієвого інструменту регулювання економічних процесів.

Ключові слова: *регулювання економічних процесів, державна цільова програма, класифікація цільових програм, принципи економічного програмування.*

Постановки проблеми. Під час здійснення регулювання економічних процесів з боку держави повинні застосовуватися найоптимальніші та найефективніші методи впливу на економіку, адже при цьому використовуються обмежені державні (бюджетні) ресурси, які за своєю сутністю є надбанням суспільства, продуктом праці нації. У зв'язку з тим, що витрати, спрямовані на розвиток країни, мають значний обсяг і є непривабливими для приватного сектора (оскільки вкладання капіталу в розвиток держави не завжди приносить прибуток), то основне фінансове навантаження лягає на бюджетні ресурси. Тому постає проблема обрання найефективнішого методу здійснення державою витрат на розвиток, а також оцінки ефективності їх реалізації та досягнення цілей або результатів. Найоптимальнішим методом здійснення видатків, спрямованих на розвиток держави, її регіонів та окремих галузей економіки, є впровадження державних цільових програм.

Стан дослідження. Проблема державного регулювання національної економіки стала об'єктом досліджень багатьох учених, серед яких можна виокремити таких науковців, як О. Амоша, Б. Бабін, В. Беседін, В. Вишневська, В. Геєць, Л. Гринів, Б. Данилишин, М. Кизим, В. Кравців, О. Макарова, І. Малярчук, І. Михасюк, С. Мочерний, В. Пила, Б. Райзберг, Д. Стеченко, М. Чумаченко, Ф. Ярошенко. Проте виникали нові завдання та проблеми. Тому не всі різнобічні їх характеристики вивчені повністю. Особливо це стосується питань розробки та впровадження державних цільових програм.

Метою статті є визначення суті поняття «державна цільова програма»; вивчення, розширення та доповнення класифікації цільових програм; установлення основних принципів формування, обґрунтування та організації розробки програмних документів.

Виклад основних положень. За умов ринкових трансформацій в Україні виникла потреба в посиленні регулюючого впливу держави на процеси, що відбуваються за реалізації її пріоритетів. Одним із найбільш дієвих методів здійснення витрат бюджетів у всьому світі визнається програмно-цільовий, який реалізується через цільові програми та забезпечує прямий взаємозв'язок між розподілом бюджетних ресурсів

і фактичними чи запланованими результатами їх використання відповідно до встановлених пріоритетів державної політики [1, с. 7].

Одна з головних передумов розробки державної цільової програми – проблема, розв’язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління, потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [2, с. 15].

Найперше визначимо суть терміна «державна цільова програма». Проаналізувавши літературні джерела та нормативно-правові документи, можемо зауважити, що це поняття трактується по-різному.

Відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 621-IV, державна цільова програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на вирішення 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 [3].

М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, А. І. Амоша розуміють програму як установлення певної послідовності етапів, порядку й механізмів керування процесом послідовного досягнення мети рішення проблеми [4, с. 39].

Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко зазначають, що цільова програма – це сукупність намічених для планомірного проведення, погоджених за змістом, скоординованих у просторі й часі, забезпечених ресурсами заходів, спрямованих на рішення існуючої проблеми, що не може бути вирішена без концентрації зусиль і ресурсів для досягнення встановленої мети [5, с. 29].

Професор С. В. Мочерний зазначив, що цільова програма визначається як об’єднаний єдиною метою, намічений для планомірного здійснення комплекс взаємозалежних завдань і адресних соціальних, економічних, наукових, науково-технічних і організаційних заходів [6].

Державна цільова програма, згідно з тлумаченням професора В. Ф. Беседіна, – це затверджений нормативно-правовим актом України цілісний документ, що визначає стратегію рішення соціально-економічних, екологічних, науково-технічних, оборонних, національно-культурних і інших проблем суспільного значення й охоплює комплекс взаємозалежних заходів і завдань (цільових проектів), які спрямовані на досягнення конкретних кінцевих цілей, погоджених за строками їх виконання й складом виконавців і реалізуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету [7, с. 394].

А. І. Жуковський, В. С. Васильєв, Д. С. Штрейс визначають цільову програму як адресний, різного ступеня директивності документ, що містить систему погоджених за строками, ресурсами і виконавцями соціально-економічних, виробничих, фінансових, науково-дослідних, організаційно-господарських і інших заходів, що забезпечують досягнення поставленої мети найбільш ефективними шляхами й у встановлений термін. Єдина мета програми перетвориться в сукупність завдань, вирішення яких здійснюється за допомогою системи заходів, реалізованих виконавцями під час ресурсного забезпечення [8, с. 106].

Г. Асланян акцентує, що державна цільова програма – це ключовий інструмент державної політики, спрямований на досягнення соціально-економічного розвитку [9, с. 3].

О. В. Ярошенко «цільову комплексну програму» визначає як систему заходів програмно-цільового планування, сутність якого полягає у відборі основної цілі соціального, економічного і науково-технічного розвитку, розробці взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення в намічені терміни за збалансованого забезпечення ресурсами і ефективного розвитку виробництва [10, с. 72–73].

Узагальнюючи зазначені наукові підходи, виокремимо ключові тези, що визначають поняття «державна цільова програма»:

- програма орієнтована на досягнення єдиної генеральної мети, і не має у загальному випадку багатоцільовий характер;
- програма містить за можливості вичерпний перелік ресурсів, необхідних для досягнення мети;
- програма містить більш повну систему взаємозалежних заходів реалізації мети;
- програмі характерні суворі тимчасові межі для кожного етапу робіт і суворо визначена послідовність заходів;
- програма спрямована на отримання позитивних результатів – ефектів розвитку держави, галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць;
- у програмі повинна чітко відстежуватися позитивна динаміка соціального розвитку в державі;
- програма здійснюється і за рахунок коштів Державного бюджету України, і за рахунок коштів вітчизняних та/або закордонних інвесторів тощо;
- програма повинна здійснюватися найефективнішими методами за збалансованого забезпечення ресурсами та ефективного розвитку виробництва;
- програма повинна бути чітко узгодженою за строками проведення та виконавцями [11, с. 158].

Щоб більш точно зрозуміти поняття категорії «державна цільова програма», розглянемо види цих програм за різними класифікаційними ознаками (табл.).

Таблиця

Класифікація цільових програм¹

Ознака для класифікації цільових програм	Види цільових програм (ЦП)
За спрямованістю програм	<ul style="list-style-type: none"> • економічні; • соціальні; • наукові; • екологічні; • змішані
За терміном дії	<ul style="list-style-type: none"> • короткострокові (1–2 роки); • середньострокові (2–5 років); • довгострокові (5 і більше років)
За масштабом дії	<ul style="list-style-type: none"> • державні; • регіональні; • місцеві; • локальні; • змішані
За дієвістю	<ul style="list-style-type: none"> • діючі; • не діючі
За об'єктами	<ul style="list-style-type: none"> • Цивільних відносин (ЦП для фізичних осіб, ЦП для юридичних осіб, ЦП змішані); • Категорій населення (ЦП для міського населення, ЦП для сільського населення, ЦП змішані)
За способом реалізації	<ul style="list-style-type: none"> • ЦП, спрямовані на фінансування заходів; • ЦП, спрямовані на компенсацію витрат; • ЦП, спрямовані на надання зворотної фінансової допомоги; • ЦП, спрямовані на надання пільгових кредитів; • ЦП, спрямовані на стимулювання виробництва
За характером дії	<ul style="list-style-type: none"> • структурні; • кон'юнктурні
За рівнем інноваційної складової	<ul style="list-style-type: none"> • ЦП, які спрямовані на впровадження новацій; • інші
За джерелами фінансування	<ul style="list-style-type: none"> • ЦП, профінансовані з державного бюджету; • ЦП, профінансовані з місцевих бюджетів; • змішані ЦП

¹ Складено автором на основі джерел [3; 11; 12].

Порядок розробки регіональних цільових програм регламентується «Методичними рекомендаціями щодо порядку розробки регіональних цільових програм, моніторингу й звітності про їхнє виконання», які затверджені Міністерством економіки України [13].

Підставами для розробки програми є:

– існування проблеми на рівні держави, регіону чи галузей економіки, вирішення якої вимагає залучення бюджетних коштів, координації загальних дій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій;

– наявність у бюджеті реальної можливості ресурсного забезпечення виконання заходів програми й відповідність мети програми пріоритетним напрямам розвитку.

Узагальнена схема розробки, узгодження, затвердження й виконання державної цільової програми зображено на рис. 1.

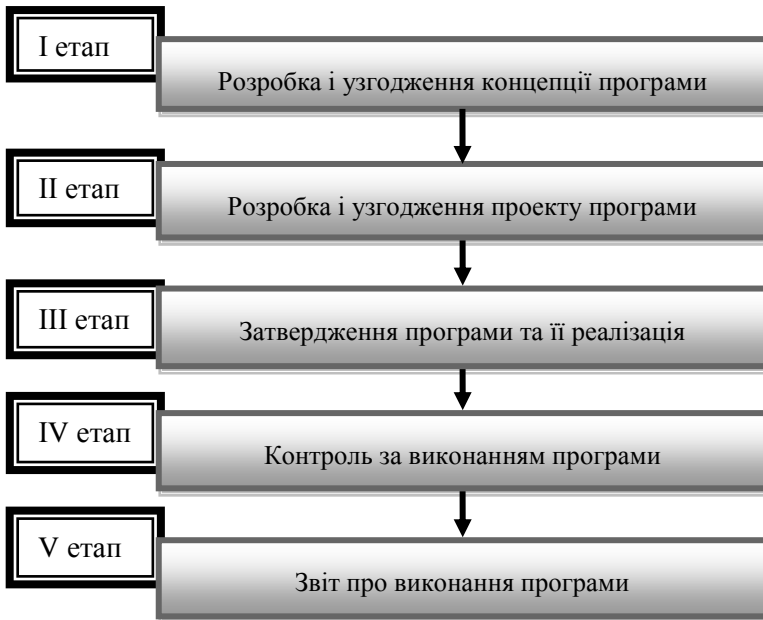


Рис. 1. Узагальнена схема розробки, узгодження, затвердження й виконання державної цільової програми¹

¹ Складено на основі джерела [3].

Структурні елементи державної цільової програми відображено на рис. 2.

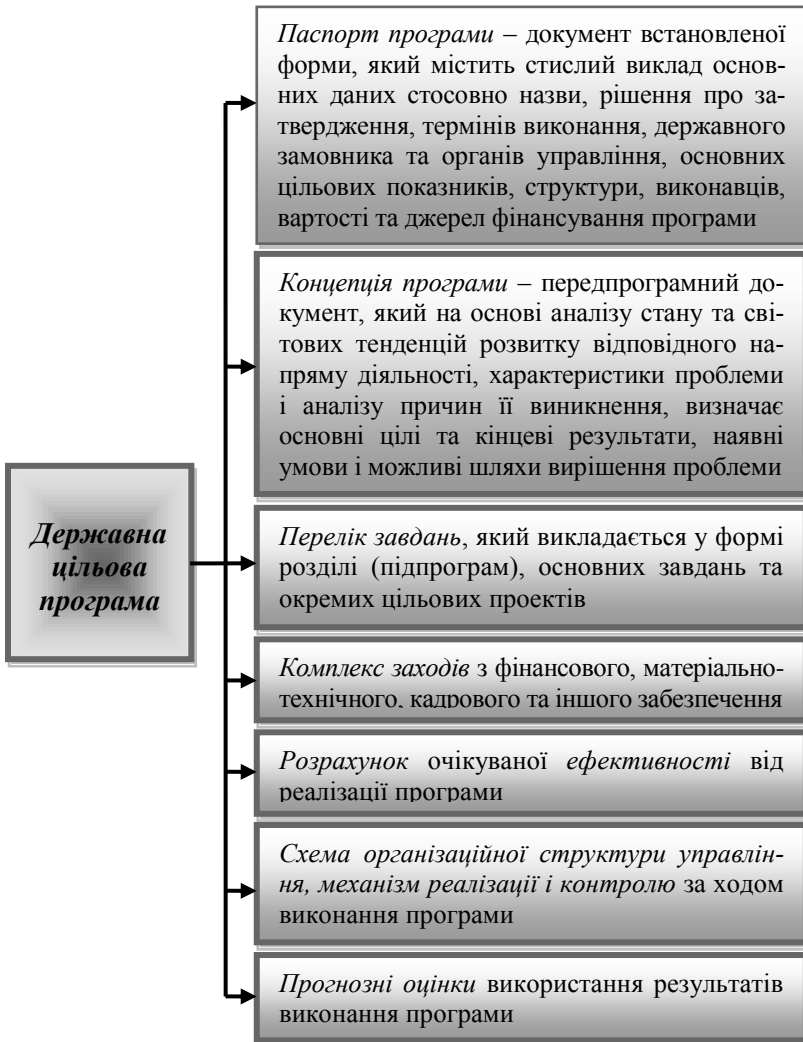


Рис. 2. Структурні елементи державної цільової програми¹

¹ Складено на основі джерел [3; 7, с. 401].

Ще однією особливістю, котра характеризує державні цільові програми, є можливість їх застосування і для розв'язання загальнодержавних проблем (тобто проблем, притаманних усій території держави або значній кількості її регіонів), і для вирішення окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки [7, с. 402].

Основною перевагою застосування державних цільових програм як інструменту державного регулювання національної економіки є можливість концентрації навколо конкретних питань, визначаючи конкретні завдання і заходи, необхідні для їх реалізації, з обов'язковим визначенням обсягів і джерел фінансування. Усі проекти таких програм обов'язково аналізуються з метою визначення соціально-економічної ефективності програми та її впливу на соціально-економічний розвиток України, а пропозиції щодо внесення змін до державних цільових програм погоджуються центральним органом виконавчої влади з питань праці та соціальної політики, що гарантує дотримання соціального значення виконання програми. Упровадження державних цільових програм здійснюється з дотриманням конкретних принципів, тобто правил формування, обґрунтування та організації розробки програмних документів. Основними з них є:

- *принцип науковості*, який забезпечується розробленням програмних документів на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі розроблення цільових програм;

- *принцип узгодженості цілей на основі загальних інтересів* відображає необхідність здійснення функції координації для забезпечення об'єктивно обумовлених соціальних пріоритетів, пов'язаних із досягненням загальних результатів;

- *принцип єдності процесу розробки, можливості виконання та контролю* полягає в тому, що розробники програм мають у процесі її формування прагнути забезпечити внутрішню узгодженість усіх розділів і показників, точність розрахунків і можливість контролю;

- *принцип пріоритетності* ґрунтується на концентрації обмежених фінансових ресурсів на вирішенні найбільш значущих проблем розвитку економіки та суспільства;

- *принцип соціальної спрямованості* охоплює першочерговий облік інтересів людини і суспільства, спрямованість програм на задоволення їхніх потреб;

- *принцип гнучкості*, котрий забезпечує можливість посилення чи послаблення інструментів державного впливу на ситуацію, залежно від обставин;

– *принцип розумної достатності*, який гарантуватиме використання державних програм лише тоді, коли застосування інших механізмів буде неефективне;

– *принцип адекватності* вимагає, щоб програми та засоби їх реалізації відображали реалії сучасного етапу соціально-економічного розвитку з урахуванням їх можливих і необхідних змін, зважаючи на інтереси держави і регіону, а також оцінку загальної політичної та економічної ситуації.

Висновки. Узагальнюючи наукові підходи різних учених і проаналізувавши нормативно-правове забезпечення щодо визначення суті категорії «державна цільова програма», зважимо на такі основні особливості, які її характеризують: цільовий і адресний характер; єдність мети; фіксування комплексу обумовлених метою завдань і заходів; зорієнтованість поставленої проблеми; забезпеченість ресурсами; конкретність строків виконання; досягненість запланованих результатів; ефект від виконання програми. На нашу думку, державна цільова програма – це узгоджений за строками проведення та виконавцями комплекс взаємопов'язаних науково обґрунтованих завдань і заходів соціального, економічного, наукового, технічного, організаційного характеру, спрямованих на отримання позитивних результатів розвитку держави та суспільства з визначенням ресурсів та їх джерел.

Виокремлення ознак, що характеризують економічне програмування, дозволить у подальшому детальніше вивчити такі його особливості, як галузева спрямованість, дієвість, масштаби, об'єкти, способи реалізації та джерела фінансування. Також хотілося б зважити і на те, що впровадження державних цільових програм неможливе без визначення та дотримання конкретних принципів, найважливішими характеристиками яких є: науковість, соціальна спрямованість, пріоритетність, гнучкість, адекватність, узгодженість цілей та загальних інтересів, єдність процесу розробки, можливості виконання та контролю та розумна достатність використання цільових програм.

Підсумовуючи, можемо стверджувати, що за вдалого поєднання фінансових і людських ресурсів, наукових знань та ухвалення ефективних управлінських рішень, державні цільові програми могли б стати дієвим інструментом у процесі регулювання економіки країни та подолання її кризового стану.

1. Кизим М. О. Теорія та практика оцінки пріоритетності та результативності державних цільових програм в Україні / М. О. Кизим, Г. М. Феденко // Бізнесінформ. – 2012. – № 12. – С. 6–13.

2. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання: монографія / за ред. Е. М. Лібанової; Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України. – Умань: Видавець «Сочинський», 2012. – 312 с.

3. Про державні цільові програми: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 1621-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

4. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: у 6 т. Т. 4: Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, О. І. Амоша та ін. – К.: НДФІ, 2004. – 364 с.

5. Райзберг Б. А. Программно-целевое планирование и управление: учебник / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428 с.

6. Економічна енциклопедія: в 3-х т. / відп. ред. С. В. Мочерний. – К.: Академія; Тернопіль: Академія народного господарства, 2002. – Т. 3. – 884 с.

7. Бесєдін В. Ф. Прогнозування і розробка програм: метод. посібник / В. Ф. Бесєдін та ін.; за ред. В. Ф. Бесєдіна. – К.: Науковий світ, 2000. – 468 с.

8. Жуковський А. І. Розробка, реалізація та оцінка регіональних цільових програм (на основі канадського досвіду): навч.-метод. посібник / А. І. Жуковський, С. В. Васильєв, Д. С. Штрейс. – М., 2006. – 175 с.

9. Асланян Г. Державні цільові програми як бюджетний інструмент інвестування в соціально-економічний розвиток / Г. Асланян // Парламент: часопис. – 2005. – № 7. – С. 2–5.

10. Ярошенко О. В. Програмно-цільовий метод управління на регіональному рівні: зарубіжний досвід і Україна / О. В. Ярошенко // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С. 71–75.

11. Агєєв Д. О. Особливості державних цільових програм як інструменту розвитку економіки та їх класифікація / Д. О. Агєєв // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3 (7). – С. 155–161.

12. Абрамов Л. К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації: навчальний посібник / Л. К. Абрамов, Т. В. Азарова. – Кіровоград: ІСКМ, 2010. – 100 с.

13. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм: Наказ Міністерства економіки України від 24.06.2010 р. № 742. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Галайко Н. В. Научно-теоретические аспекты сущности понятия «государственная целевая программа».

Проанализированы научные подходы ученых по определению содержания категории «государственная целевая программа» и выделены ключевые тезисы, которые определяют данное понятие. Обобщенно классификацию государственных целевых программ и представлены виды программ соответственно с их направленностью, объектом, масштабом и сроками

действий, способом реализации, источником финансирования, уровнем инновационной составляющей и т. д. Отмечено структурные элементы, которые должна содержать программа. Обоснованы принципы организации разработки и внедрения государственных целевых программ как действенного инструмента регулирования экономических процессов.

Ключевые слова: регулирование экономических процессов, государственная целевая программа, классификация целевых программ, принципы экономического программирования.

Halayko N. V. Scientific theory aspects of the concept of the essence of «state purpose-oriented program».

Various authors' approaches to the definition of the «state purpose-oriented program» are analyzed and the key theses, which determine the mentioned notion, are highlighted in the article. Own interpretation of the notion is provided, in particular, it is mentioned that state purpose-oriented program means a schedule and executors arranged complex of interrelated and scientifically grounded tasks and events of social, economic, scientific, technical, organizational nature, and which are aimed at receiving the positive results of state and society development together with the definition of the resources and their sources.

The existing classification of state purpose-oriented programs is summarized and the types of programs are provided according to their direction, object, scale and operation period, realization ways, financing sources, the level of innovative component etc. It is mentioned here that the grounds for the program development are the following: issue existence on the level of public, region or economy branches, the resolution of such an issue requires attraction of budget funds, coordination of the combined actions of executive force bodies and local authorities, enterprises, institutions and organizations; existence of a real possibility within budget for the resources provision to fulfill the program agenda and the correspondence of program purpose to the high priority directions of development. It is specified that state purpose-oriented program should consist of the following structural components: the passport of a program, the concept of a program, the list of tasks, measures agenda, estimate of expected efficiency, scheme of organizational management structure, realization and control mechanism, forecast for the evaluation of the program fulfillment results use.

Principles of development organization and implementation of state purpose-oriented programs as an effective tool for economic processes regulation are grounded. In particular, such main rules for formation, grounding and organization of program documents development are distinguished: principle of science, principle of aims consistency based on general interests, principle of development process unity, priority principle, social direction principle, flexibility principle, principle of reasonable sufficiency, adequacy principle.

Key words: economic processes regulation, state purpose-oriented program, classification of purpose-oriented programs, principles of economic programming.

Стаття надійшла 31 березня 2014 р.