

21. Чуприна О.О. Соціальна нерівність і бідність в Україні / О.О. Чуприна // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – 2011. – № 2 (5).

22. Методика комплексної оцінки бідності № 171/238/100/149/2нд від 05.04.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

23. Добреньков В.И. Социология: в 3 т. – Т. 2: Социальная структура и стратификация / В.И. Добреньков, А.И. Кравченко. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 303 с.

24. Звіт Рахункової палати про виконання державного бюджету за 2010 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>.

Виничук М.В. Бедность в Украине: проблемы оценки и методы преодоления.

Освещены различные подходы к трактовке понятия «бедность». Определены основные формы бедности в Украине. Предложены методы борьбы с бедностью.

Ключевые слова: бедность, социальная безопасность, прожиточный минимум.

Vinichuk M.V. The poverty in Ukraine: the problem of measurement and the methods of the counteraction.

The article deals with the different approaches to the interpretation of the concept of «poverty». The main forms of the poverty in Ukraine are measured. The methods of the combating the poverty are offered.

Key words: poverty, social security, living wage.

Стаття надійшла 23 листопада 2012 р.

УДК 338.2

Н.В. Галайко

ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ТА РЕГІОНАЛЬНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ ДЛЯ ЗМІЦНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Аналізується сучасний стан реалізації державних та регіональних цільових програм; розглядаються основні аспекти бюджетних правопорушень та неефективного використання коштів; пропонуються головні напрямки вдосконалення процесу економічного програмування.

Ключові слова: державні цільові програми, регіональні цільові програми, реалізація цільових програм, фінансування цільових програм, ефективність цільових програм.

Постановка проблеми. Формування державних цільових програм на сьогодні є найбільш актуальним і перспективним напрямком програмно-цільового планування в нашій країні. Порівняно з кошторисним методом планування програмно-цільовий має низку переваг, зокрема, він підвищує наукову і практичну обґрунтованість соціально-економічних та організаційних заходів, значно розширює коло учасників програми, повніше враховує їхні інтереси та потреби[1]; є прозорішим для всіх суб'єктів господарювання, створює можливості для досягнення загальних цілей; дозволяє представникам органів державної влади цілеспрямовано вирішувати невідкладні економічні проблеми, активно впливати на стабілізацію ситуації у соціально-економічній та суспільно-політичній сферах.

Поряд з цим слід зауважити, що існуючі нині методи організації та виконання державних цільових програм лише формально можна характеризувати як методи програмно-цільового управління. Це своєю чергою проявляється у тому, що розробляється велика кількість державних цільових програм частина з яких не реалізована зовсім, а значна частина – реалізовується частково. А це призводить до проблеми, пов'язаної з невиконання програмних цілей, яку можна розглядати як одну із загроз економічній та національній безпеці країни.

Стан дослідження. У західній науці дослідження у сфері програмно-цільового планування та програмування проводяться вже понад 70 років. Найкращими теоретичними розробками та результатами досліджень можна назвати праці останніх років таких науковців, як П. Браун, К. Вайс, Д. Веймер, Е. Вайнінг, Л. Пал, Г. Саймон, Д. Стоун. Серед українських вчених, які присвятили низку своїх наукових доробків даній тематиці, слід відзначити: І. Артима, О. Бобровську, В. Геєця, Л. Гринів, М. Лесечка, Ц. Огоня, В. Пилу, Р. Рудницьку, В. Савченка, А. Чемериса та ін. Проте залишаються деякі проблеми, зокрема, питання щодо своєчасного виконання програмних цілей, які потребують подальшого дослідження.

Метою та завданнями даного дослідження є проведення детального аналізу стану виконання цільових програм для визначення низки проблем, які не дозволяють повною мірою реалізовувати застосування програмно-цільового методу планування, і перейти від експериментальних проектів до їх реального та практичного впровадження.

Виклад основних положень. В Україні протягом останнього десятиліття кожного року розроблялися і затверджувалися нові програми, фінансування яких вимагало значних бюджетних коштів. Відбувалося це з різних підстав: за ініціативи Кабінету Міністрів України, на виконання доручень Верховної Ради України, Президента України,

Ради національної безпеки та оборони України та ін. Однак проблеми, зокрема, економічного, соціального та екологічного характеру, для вирішення яких розроблялися програми, залишалися не вирішеними або вирішеними частково.

У зв'язку з цим у процесі економічного програмування постає таке питання як неефективне використання залучених коштів. З проведеного нами аналізу можна сказати, що існує велика кількість державних цільових програм, які після завершення терміну їх дії не досягли своєї мети. Однак, на виконання цих програм держава тривалий час спрямовувала бюджетні гроші, а це значить, що дані ресурси були використано нераціонально, тобто неефективно [2]. Таким чином, невиконання державних та регіональних цільових програм, нераціональне використання бюджетних коштів, виділених на них, тощо, несуть загрозу національній безпеці держави.

Упродовж 2009 року характерним стало незабезпечення повного фінансування заходів при здійсненні більшості державних цільових програм Кабінетом Міністрів України і при плануванні показників соціально-економічного розвитку держави та проектів державного бюджету за відповідний рік, за умов недостатнього фінансування програм, пропорційного розподілу державних коштів на їх виконання Міністерства економіки та Мініфіном. Все це призводило до відставання темпів реалізації державних програм від затверджених графіків, створювало реальні ризики подальшого відставання у досягненні запланованих результатів та ставило під загрозу досягнення основної мети програм. І як результат, більшість проблем, які планувалося реалізувати в рамках виконання тієї чи іншої державної цільової програми, і досі є не вирішені [2; 3].

Тому ми погоджуємося з думкою Д.В. Олексіча, який зазначає, що головною економічною складовою реалізації проектів та програм, пов'язаних із використанням національних ресурсів, є вчасне одержання та використання наданих ресурсів [4].

Досить часто ми також стикаємося з такою проблемою, як непередумане використання бюджетних коштів. Це насамперед проявляється в тому, що програмні цілі неузгоджені з проблемами тієї сфери національного господарства, куди вони спрямовані. Прикладом цього є програма, скерована на державну підтримку АПК. Так, протягом 2000–2008 років держпідтримка сільського господарства зросла у 35 разів, а обсяги його виробництва – лише в 1,3 раза. За період 2006–2008 років при наявності 16-ти бюджетних програм використано майже 15 млрд грн., обсяг таких видатків збільшився в чотири рази, а приріст сільськогосподарської продукції становив лише 13–14. Основними причина-

ми неефективного використання коштів державного бюджету, які виділялися на підтримку АПК, були недосконалість механізмів отримання і розподілу бюджетних коштів і порушення бюджетної дисципліни при їх використанні [3].

Проаналізувавши державні програми у сфері енергозбереження та енергоефективності (Комплексна державна програма енергозбереження та Програма державної підтримки розвитку нетрадиційних та відновлювальних джерел енергії та малої гідро- і теплоенергетики), можемо сказати, що вони мають лише описовий характер, не розроблялись та не затверджувались конкретні заходи щодо забезпечення енергозбереження та енергоефективності, не визначались їх виконавці і терміни виконання на 2005–2010 роки.

У 2008–2009 роках Кабінетом Міністрів України та Національним агентством України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів (НАЕР) як уповноваженим у цій сфері центральним органом виконавчої влади не вживалося заходів, спрямованих на вдосконалення чинного законодавства з питань енергозбереження та енергоефективності, внаслідок чого воно залишається неповним та недосконалим, що не сприяє реалізації державної політики у цій сфері.

Крім того, не забезпечено проведення своєчасного та об'єктивного моніторингу стану енергозбереження у державі, збору повної та об'єктивної інформації щодо виконання Комплексної державної програми енергозбереження. Підготовка і надання Уряду щорічних аналітичних даних щодо зазначених питань здійснювалися на підставі неповних і неперевірених матеріалів, а пропозиції Рахункової палати щодо покращення стану енергозбереження та підвищення рівня енергоефективності у державі були враховані лише частково [5].

Не досягнуто мети Державної програми розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу на 2007–2010 роки. Рівень виконання заходів Державної програми за рахунок бюджетних коштів становить лише 18,2% від передбаченого нею обсягу. При цьому з бюджету фінансувався тільки один із трьох передбачених нею напрямів – дослідно-конструкторські роботи, інші напрями – компенсація кредитних ставок банків за кредитами на технічне переоснащення підприємств АПК та удосконалення нормативно-правової бази з питань машинобудування для АПК – не фінансувалися взагалі [5].

Результати аналізу звітів Рахункової палати України за період 2008–2010 років засвідчили зростання обсягів бюджетних правопорушень та неефективного використання коштів Державного бюджету в системі державного цільового програмування України [3; 5; 6].

До таких порушень можна зарахувати:

а) відсутність конкретики в плануванні і у зв'язку з цим – в очікуваних результатах. Щодо планування, то йдеться про те, що державні цільові програми носять, як правило, довгостроковий характер, тому в цьому контексті постає питання упровадження дієвого середньострокового та перспективного бюджетного планування. Законом України «Про державні цільові програми» було започатковано законодавче використання програмно-цільового методу під час формування державної політики. Проте практичне використання цього методу обмежується нерозвиненістю середньострокового бюджетування при плануванні бюджету [7]. Чинне законодавство передбачає розроблення прогнозу основних бюджетних показників на три роки, наступних за плановим. Проте, враховуючи практику ухвалення бюджету, коли між першим і третім читанням відбуваються суттєві зміни планових показників на наступний рік, середньостроковий прогноз бюджетних показників одразу ж втрачає властивість орієнтира для фінансового забезпечення загальнодержавної, регіональної та галузевої політики.

Внаслідок відсутності належної системи стратегічних і програмних документів бюджетні програми не узгоджені з пріоритетами розвитку, що, своєю чергою, створює перешкоди для визначення пріоритетів соціально-економічного розвитку в Україні. Тому з року в рік спостерігаються факти непослідовності політики, яку проводить Уряд, постійно змінюються пріоритети соціально-економічного розвитку;

б) всупереч Закону України «Про державні цільові програми», який передбачає, що контроль за її виконанням програми здійснює Кабінет Міністрів України шляхом розгляду проміжних, щорічних, заключного звітів про результати її виконання та узагальненого висновку про кінцеві підсумки програми, внаслідок ненадання достовірної та повної інформації безпосередніми виконавцями, не забезпечується належний контроль з боку Уряду;

в) непрозоре та несвоєчасне фінансування лише за принципом щорічного освоєння бюджету, а не за принципом виділення коштів для усунення певної проблеми;

г) низький рівень інвестиційної та інноваційної складових державних цільових програм;

д) безвідповідальність та безкарність як державних замовників (у частині належного контролю), так і визначених виконавців (у частині безпосереднього виконання програм).

Поряд з цим варто звернути увагу і на те, що у нашій державі не було контролю і не встановлено обмеження стосовно кількості розроблених програм. У зв'язку з цим виникає низка проблем, зокрема

є велика кількість програм, які не отримали кошти на реалізацію, або були профінансовані частково. Першим кроком з урегулювання цього процесу є прийняття Урядом України у 2011 р. рішення про оптимізацію державних цільових програм (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.03.2011 р. № 223-р) [8] та про скорочення їх кількості та укрупнення (Постанова Кабінету Міністрів України відвід 22.06.2011 р. № 704) [9]. Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм» було ліквідовано 21 державну цільову програму, серед них три державні цільові економічні програми (Державна цільова економічна програма підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 року, Державна цільова економічна програма розвитку поштового зв'язку на 2009–2013 роки, Державна цільова економічна програма модернізації комунальної теплоенергетики на 2010–2014 роки) та дві державні цільові соціальні програми (Державна цільова соціальна програма протимінної діяльності Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи на 2009–2014 роки, Державна цільова соціальна програма зменшення шкідливого впливу тютюну на здоров'я населення на період до 2012 року). До 57 державних цільових програм було запропоновано внести зміни [9].

Важливе місце в процесі економічного програмування займають регіональні цільові програми, оскільки їх формування на сьогодні є найбільш актуальним і перспективним напрямком програмно-цільового планування у нашій країні [10]. Ми можемо констатувати, що підтримка необхідних територіальних пропорцій в економіці, недопущення надмірної диференціації регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку, забезпечення ефективного функціонування українського ринку є найважливішим етапом модернізації нашої економіки та її сталого розвитку [11]. Проте в процесі економічного програмування на регіональному рівні, так само як і на державному, існують проблеми, зокрема, недофінансування програмних заходів та значна кількість розроблених програм.

Якщо ж взяти до уваги Львівщину, то станом на 1 січня 2012 року в області було затверджено 87 програм, з яких 17 державні та 70 обласних (цей показник для 2010 року становив – 98 затверджених програм, з них: 32 державних та 66 обласних, а для 2009 року – 85 затверджених програм, з них: 26 державних та 59 обласних). 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.

Усього на виконання заходів програм за звітний період передбачалось виділити 9574,8 млн. грн., з яких профінансовано біля 8117,0 млн. грн. або на 84,8% до річних обсягів (за 2010 рік цей показник становив 65,2%).

Середній рівень фінансування державних програм за 2011 рік становив 91,2%, а обласних – 83,7% (за 2010 рік зазначені показники склали 102,0% і 61,3% відповідно).

Протягом 2011 року здійснювалося фінансування 76 програм (з них 64 обласних) або 87,4% їх загальної кількості, у тому числі профінансовані до річних обсягів: 6 програм (4 обласних) – більше, ніж на 100%, 19 програм (17 обласних) – на 100%, 36 програм (31 обласна) – від 81,6% до 99,9%, 8 програм (6 обласних) – від 64,3% до 79,9%, 7 програм (6 обласних) – від 35,4% до 59,0%.

Водночас не фінансувались заходи однієї обласної програми (у 2010 році не фінансувались 7 програм, у тому числі 6 обласних).

Ще 10 програм (5 обласних) не передбачалися до фінансування (цей показник для 2010 року – 15 програм (6 обласних)). Слід також звернути увагу на те, що основне навантаження на виконання програмних цілей лягає на обласний та державний бюджети (рис.).

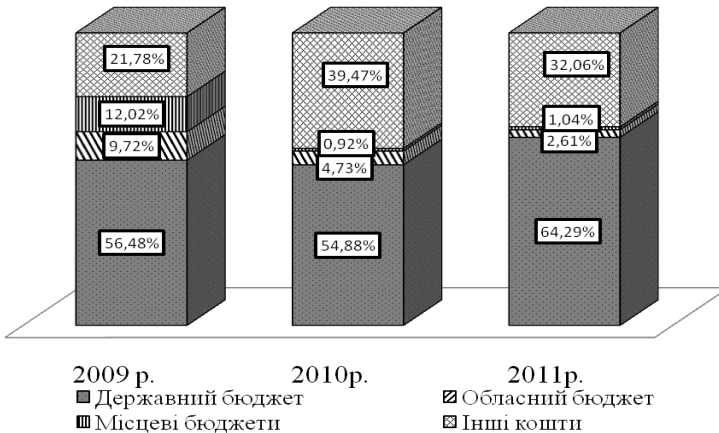


Рис. Обсяг фінансування державних цільових програм Львівської області за 2009–2011 рр. *

* Розраховано автором за: [12; 13; 14].

З рисунка можемо спостерігати, що у 2009 році частка позабюджетних коштів на реалізацію регіональних цільових програм становила 21,78% (297,62 млн. грн.), у 2010 р. – 39,47% (1929,91 млн. грн.), а у 2011 р. – 32,06% (2602,57 млн. грн.) від усіх залучених коштів. Як бачимо, що з кожним роком збільшується обсяг позабюджетного фінансування.

Цю тенденцію можна розглядати як свідчення довіри з боку підприємницьких та фінансових кіл до політики регіону. У зв'язку з цим, як зазначає І.А. Малярчук, щоб збільшувати залучення позабюджетних коштів до реалізації державних цільових програм (зокрема, коштів суб'єктів підприємництва всіх форм власності: споживачів продукції, робіт і послуг, що отримані в результаті реалізації програми; коштів громадських організацій та позабюджетних фондів, фізичних та юридичних осіб; банківських кредитів, кредитів міжнародних фінансових організацій та інвесторів) необхідно для цієї категорії учасників програм встановлювати пільговий режим оподаткування, кредитування, ціноутворення тощо, відповідно до вимог чинного законодавства України [15, с. 34].

Це, своєю чергою, створить сприятливі умови для реалізації державних цільових програм.

На нашу думку, основними напрямками вдосконалення процесу формування і реалізації цільових програм є:

- створення системи планування і моніторингу соціально-економічної ефективності бюджетних витрат на основі якісних і кількісних індикаторів [16, с. 64];

- запровадження процедур оцінювання процесів та результатів програми за системою показників, які тісно пов'язані з конкретними цілями та заходами програми [17];

- підвищення контролю за реалізацією програмних заходів державних та регіональних цільових програм і насамперед за цільовим та ефективним використанням коштів, що залучаються за рахунок усіх джерел;

- забезпечення регулярного проведення щорічних експертних перевірок реалізації цільових програм, за результатами яких необхідно негайне вирішення питання щодо доцільності продовження робіт за програмами, їх фінансування або припинення;

- підвищення вимог до державних замовників щодо вчасного забезпечення фінансування цільових програм за рахунок коштів бюджетів і позабюджетних джерел у затверджених обсягах.

Висновки. Практика формування державних та цільових програм свідчить про те, що існує недостатньо дієвий механізм

та процедура прийняття рішень щодо розробки державних та регіональних цільових програм.

У зв'язку з цим слід підвищити значущість вибору цілей, для досягнення яких потрібне застосування програмно-цільових методів планування на державному та регіональному рівнях. А також необхідно ввести так зване правонаступництво, щоб не створювати нові програми, а продовжувати реалізовувати вже затверджені з внесенням певних коректив.

Принципово важливим для динамічного розвитку держави та забезпечення її безпеки питанням є вибір пріоритетів для вирішення програмними засобами. Тому, на нашу думку, за умови вироблення послідовної, чітко структурованої за пріоритетами державної політики, усунення законодавчих суперечностей, розроблення ефективного механізму формування і реалізації державних цільових програм та контролю за їх виконанням, ці програми зможуть стати дієвим інструментом якісних зрушень в економіці та суспільному житті України.

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

2. Жирна Ж.А. Удосконалення методики аудиту ефективності державних програм і проєктів / Ж.А. Жирна // Аспекти соціально-економічного розвитку транзитивної економіки: монографія / під. ред. проф. О.О. Непочатенко. – Умань: вид. «Сочинський», 2011. – Ч. 1. – С. 83–90.

3. Звіт Рахункової палати за 2009 рік: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.acrada.gov.ua>

4. Олексіч Д.В. Удосконалення методичного забезпечення процедури аудиту ефективності використання національних ресурсів / Д.В. Олексіч, Ж.А. Олексіч // Ефективна економіка. – 2012. – № 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economy.nauka.com.ua>

5. Звіт Рахункової палати за 2010 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.acrada.gov.ua>

6. Звіт Рахункової палати за 2008 рік: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.acrada.gov.ua>

7. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

8. Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 р. № 704. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

9. Деякі питання оптимізації державних цільових програм: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.03.2011 р. № 223-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

10. Гринів Л.С. Регіональні цільові програми: навч. посібник / Л.С. Гринів. – Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. І. Франка, 2010. – 152 с.

11. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / [В.М. Геєць, В.П. Александрова, О.І. Амоша та ін.]; за ред.: В.М. Геєця; Нац. акад. наук України, Ін-т економіки та прогнозування. – К.: Наукова думка, 2008. – 383 с.

12. Звіт Львівської обласної державної адміністрації за 2009 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.loda.gov.ua/>

13. Звіт Львівської обласної державної адміністрації за 2010 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.loda.gov.ua/>

14. Звіт Львівської обласної державної адміністрації за 2011 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.loda.gov.ua/>

15. Малярчук І.А. Проблеми формування та реалізації державних цільових програм / І.А. Малярчук // Стратегічна панорама. – 2004. – № 3. – С. 31–37.

16. Плєскач В.Л. Сучасні підходи щодо фінансового регулювання механізму реалізації регіональних цільових програм / В.Л. Плєскач, Ю.Г. Же-любівський // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 58–72.

17. Чемерис О.М. Обліково-аналітичне забезпечення оцінювання ефективності державних цільових програм / О.М. Чемерис // Публічне адміністрування: теорія та практика. – Електронний збірник наукових праць. Вип. 2 (2). – 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/index.html.

Галайко Н.В. Значение государственных и региональных целевых программ по укреплению национальной безопасности государства.

Анализируется современное состояние реализации государственных и региональных целевых программ; рассматриваются основные аспекты бюджетных правонарушений и неэффективного использования средств; предлагаются основные направления совершенствования процесса экономического программирования.

Ключевые слова: *государственные целевые программы, региональные целевые программы, реализация целевых программ, финансирование целевых программ, эффективность целевых программ.*

Halaiko N.V. The Value of State and Regional Target Programs for the National Security Strengthening.

The current state of national and regional target programs is analyzed, the main aspects of budget violations and inefficient use of funds are examined, and the main directions of improving economic programming are offered.

Key words: *state target programs, regional target programs, implementation of target programs, target programs funding, the effectiveness of target programs.*

Стаття надійшла 17 жовтня 2012 р.