

Богашко Олександр Леонідович
Аспірант УДПУ

**Програмно-цільове управління регіональним розвитком в умовах
перехідної економіки України.**

УДК 351.82 (477.46)

Постановка проблеми. Успішне здійснення соціально-економічних зрушень в Україні значною мірою залежить від ефективної діяльності не лише центральних, а й регіональних та місцевих органів державної влади. Адже саме регіональні структури та органи місцевого самоврядування створюють економічну, соціальну й екологічну інфраструктуру, управляють нею, визначають у регіонах політику економічного розвитку на основі підвищення ефективності використання природно-ресурсного, виробничого, трудового, інформаційного потенціалів, сприяють розвитку конкурентних переваг місцевості. Враховуючи регіональні пріоритети розвитку економіки держави, перед територіально-адміністративними угрупованнями постає нелегке завдання щодо підбору ефективних форм та методів впливу на соціально-економічні процеси.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню та узагальненню питань регіонального розвитку і управління цим процесом присвячені фундаментальні дослідження українських вчених. Глибиною і широтою охоплення досліджуваних проблем характеризуються наукові праці В.Ф.Беседіна, С.І.Дорогунцова, А.С.Музиченка, В.І.Пили, Д.М.Стеценка, М.Г.Чумаченка.

Наукові здобутки вчених мають велике значення. Проте, проблема управління регіональним розвитком потребує подальшого дослідження, так як докорінно змінилися внутрішні і зовнішні умови функціонування господарства регіональних систем.

Саме тому актуальним питанням сьогодення виступає перегляд існуючого досвіду в сфері державного регулювання регіональним розвитком та обґрунтування нових методів управління господарством. Особливого значення

в цьому контексті набуває застосування програмування та програмно-цільового підходу, як дієвого механізму вирішення багатоаспектних соціально-економічних проблем територіального розвитку.

Формування цілей статті. У роботі поставлені та вирішувалися такі основні завдання:

- висвітлення сучасних проблем у діяльності регіональних та місцевих органів державної влади;
- визначення необхідності регулювання економіки з боку місцевих органів влади для забезпечення її ефективного розвитку;
- проведення аналогій між плануванням та програмуванням з метою визначення пріоритетності їх використання.

Виклад основного матеріалу. Регіональне управління складається з двох зустрічно спрямованих дій – урядових (згори), щодо вирішення загальнодержавних проблем, пов'язаних з територіальними угрупованнями (регіонами) і обласних (знизу), пов'язаних з вирішенням локальних проблем конкретних, законодавчо обмежених територій (адміністративних одиниць держави), таких як області та їх міста. Провідниками всіх управлінських дій є держслужбовці, рівень освіти, інформованості, методів праці та громадянських якостей забезпечують відповідний якісний рівень управління регіоном [2; 9; 12; 15].

На регіональні і місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування покладено дуже широке коло функцій: управління економікою території, соціальний розвиток та захист, виконання державних функцій. Проте немає чіткого розмежування діяльності регіональних органів влади і органів місцевого самоврядування. До повноважень регіональних державних виконавчих органів (обласних і районних адміністрацій), що повторюють відповідні повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування відносять наступні групи питань: економіка та власність; фінанси і ціни; промисловість, енергетика, транспорт та зв'язок; торгівля і побутове обслуговування; соціальний захист населення; охорона праці, будівництво та

житлово-комунальне господарство; ветеринарна медицина; містобудування та архітектура; освіта; охорона здоров'я; культура; фізична культура та спорт; оборона і мобілізаційна роботи; цивільний захист населення; преса та інформація; зовнішньоекономічна діяльність; регулювання земельних відносин та охорона навколишнього середовища [5].

Відсутність чіткого розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та самоврядування з питань управління соціально-економічним розвитком регіонів свідчить про те, що в Україні не створено необхідної для оптимального самостійного розвитку економіки регіонів правової бази.

Слід зазначити, що в ході реалізації державно-правової реформи, започаткованої новою Конституцією України, ідею місцевого самоврядування в нашій державі – фактично нову для нас організацію влади на місцях – вперше закріплено на конституційному рівні [6; 7].

Україною підписана Європейська Хартія місцевого самоврядування, згідно якої місцеве самоврядування розглядається як “право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення” [13, с.184].

Роздержавлення і приватизація власності, становлення ринкових відносин ведуть до перерозподілу функцій на користь місцевого самоврядування. По суті в Україні зараз відбувається відокремлення місцевого управління від державного, що часто гостро ставить проблему перерозподілу і розмежування функцій і відповідно, повноважень. При цьому держава “складає” на місцеве самоврядування більшу частину функцій, що виконувались нею раніше, але без відповідного ресурсного забезпечення. Трансформація місцевого самоврядування змінює сутність місцевого управління, породжуючи ряд суттєвих проблем у взаємовідносинах суб'єктів управління: проблему розмежування повноважень між органами управління різних територіальних рівнів; проблему більш чіткого поділу влади на представницьку і виконавчу,

проблему самостійності у вирішенні питань місцевого життя; проблему відповідальності органів самоврядування перед населенням, яке делегує йому свої повноваження.[8, с.302].

За такої ситуації перед органами місцевого самоврядування постає завдання у стратегічному управлінні соціально-економічним розвитком території, комплексному вирішенні складних господарських проблем та проблем життєдіяльності населення.

Для того, щоб процеси економічного розвитку набули послідовного характеру, стали передбачуваними, прозорими, органам місцевого самоврядування необхідно використовувати в своїй практиці наступні форми побудови перспективних напрямів діяльності: *планування, програмування, прогнозування*. Вони виконують функцію передбачення, а також визначають коло виконавців та їх повноваження щодо реалізації окремих заходів, окреслюють міру відповідальності за виконання чи невиконання тих чи інших положень.

Планування – це визначення цілей і задач розвитку економічної системи упродовж конкретного періоду, точний розрахунок необхідних ресурсів і порядок забезпечення ними на весь період реалізації плану, визначення виконавців і джерел фінансування. Кінцевим продуктом планування є план, документ, в якому визначено систему взаємоузгоджених завдань, послідовність їх досягнення. [3; 4].

Програмування представляє собою встановлення цілей розвитку, проміжних завдань, напрямків, методів і строків досягнення головної мети, передбачає оцінку необхідних затрат ресурсів. Економічне програмування – це інструмент реалізації планових цілей, який дозволяє державі орієнтувати економіку через регулярний і комплексний вплив на її структуру відповідно варіанту соціально-економічного розвитку в рамках ринкового механізму. Основним завданням програмування, як форми державного регулювання економіки є: підтримка економічної стабільності; вплив на якісне перетворення економіки; стимулювання розвитку економіки в рамках наявних ресурсів.

Програма характеризується чітко визначеними системою заходів та завдань на досягнення намічених цілей, узгоджених за термінами реалізації та складом виконавців. [10].

Прогнозування – це опис передбачуваних напрямків і параметрів розвитку економічної системи на основі аналізу її рушійних сил, закономірностей, структури та інших факторів ймовірності поведінки на протязі певного періоду, а також можливих наслідків такого розвитку. Прогноз містить загальні контури визначених цілей і інструментів їх досягнення [8; 11].

Проводячи паралелі між плануванням, програмуванням і прогнозуванням Є.Б Алаєв конкретизує дані поняття: “Планування – це складання конкретного опису дій і забезпечення цих дій ресурсами і виконавцями; програмування – встановлення порядку цілеспрямованого впливу на поведінку системи; прогнозування – наукове передбачення найбільш ймовірної поведінки системи в майбутньому. [1].

На сьогодні існують різні точки зору щодо доцільності використання того чи іншого методу державного регулювання економіки. Загальновідомо, що в світовому масштабі лише декілька країн, включаючи США, прогнозують розвиток економіки, переважна ж більшість використовує методи планування та програмування.

В Україні після проголошення незалежності почала застосовуватися ідея індикативного планування розвитку областей. Індикативні плани соціально-економічного розвитку областей розроблялися з 1992 по 1994 рік включно. З 1995 року по 1996 рік склалися регіональні зрізи народногосподарського плану на основі постанови Кабінету Міністрів України №15-56/227 від 18.02.95.

Багато науковців нині обстоюють позиції щодо продовження використання планування (індикативного, стратегічного, структурного, програмного) в системі державного регулювання економіки.

Так, Савченко В.Ф., звертаючи увагу на проблеми регулювання соціально-економічного розвитку регіону підкреслює, що “більшість розвинених країн світу планує свою економіку” та наполягає на необхідності

відновлення ролі плану як документу, що визначав би основні пріоритети, завдання та терміни їх виконання, забезпечував організацію контролю за реалізацією прийнятих рішень. [14, с.109].

У книзі “Управління регіоном” автори Бочок М.П., Бутко М.П., Котельников Д.І. пропонують працівникам органів місцевого самоврядування взяти до уваги перспективи використання бізнес-планування, як дієвого інструменту залучення інвестицій до регіонів України. [2, с.82].

Багато інших вчених вказують у своїх працях на переваги того чи іншого методу планування, як раціонального способу ведення економічної діяльності в регіоні.[3; 4].

Тому в сучасній економічній науці склалось два основоположних підходи до головних принципів державного регулювання економікою країни і її регіонів. З одного боку – це прагнення вдосконалити планові механізми управління, з іншого – це запровадження нових, програмних методів регулювання.

На нашу думку, найперспективнішим сучасним інструментом державного впливу на процеси соціально-економічного розвитку регіонів є використання програмного методу управління – програмування. Деякі економісти, науковці не вбачають особливої різниці між плануванням та програмуванням, пропонують розглядати програмування, як один із видів планування – програмне планування. Ми ж, вважаємо за доцільне розрізняти ці два поняття, хоч розуміємо, що між плануванням та програмуванням дійсно є багато спільного, а сучасні програмні документи нагадують планові. Тому в подальшому дослідженні ми взяли за мету конкретизувати сутність програми та вказати на її позитивні моменти.

Програма являє собою сукупність взаємопов’язаних заходів науково-технічного, економічного, соціального та організаційного характеру, направлених на досягнення певної цілі суспільного розвитку.

Систематизацію існуючих програм можна провести за наступними класифікаційними ознаками.

За періодом виконання виділяють короткострокові (тривалістю до 1 року), середньострокові (1-5 років), довгострокові (5-10 років).

За охопленням цілей: одноцільові, багатоцільові (комплексні).

За рівнем управління виділяють: програми локального, регіонального, міжрегіонального, державного та міждержавного масштабів.

За характером цілей і проблем: соціально-економічні, науково-технічні, наукові, природно-ресурсні, організаційно-господарські програми.

Окремо слід виділити програми регіонального масштабу, до складу яких входять: стабілізаційні програми, спеціальні програми розвитку окремих галузей, секторів, районів, комплексні програми розвитку національної економіки, програми діяльності державних економічних органів, регіональні програми, пов'язані з освоєнням нових районів, природних ресурсів, формуванням нових територіально-виробничих комплексів. В Україні є досвід складання таких програм. Прикладом можуть послужити Державні програми соціально-економічного розвитку Придніпровського регіону, Карпатського регіону, Подільського регіону, Українського Причорномор'я. Об'єктами програм стали приазовські зони Донецької і Запорізької областей.

Кожна така програма являє собою окремий проект, спрямований на вирішення конкретної проблеми соціально-економічного, науково-технічного, організаційного, екологічного, господарського чи іншого призначення. Тому їх розробка та управління відповідають вимогам проектного управління [2, с.48], але мають відмінності щодо їх виникнення, розробки, реалізації та забезпечення. Першою відмінністю програм є їх комплексність, що відповідає державним пріоритетам, визначеним на підставі політичних рішень керівництва країни. Другою – проблемність. Третьою – наявність державних замовлень.

Багато економістів підтримують регіональні програми та відмічають такі їх позитивні аспекти: [4, с.45]:

1. в умовах фінансового дефіциту можна забезпечити оптимальний міжрегіональний розподіл державних асигнувань;

2. у процесі розробки програм можна забезпечити цивілізовані процедури ефективного відбору суб'єктів господарювання, на які поширюється режим державної підтримки. Тоді вдається ліквідувати, або хоча б мінімізувати абсолютно хибну практику прямих стосунків між підприємствами і урядом;
3. у рамках програм можна забезпечити комплексний підхід до розвитку території на основі комбінації різних джерел фінансування і при цьому спрямовувати державну підтримку на вирішення пріоритетних завдань;
4. режим економічного сприяння встановлюють для програм в цілому, а не для окремого суб'єкта господарювання. Отже, знижується процедура контролю за встановленими правилами гри, що повинно сприяти надійності та ефективності програмування;
5. програми дозволяють реалізувати програмний підхід до управління соціально-економічними процесами шляхом диференційованої легітимізації форм і методів державної підтримки розвитку територій. Це дозволяє зняти з держави зайві клопоти, пов'язані з постійними претензіями регіонів на додаткові повноваження та особливі права.

На відміну від програм, що розробляються в масштабах усієї країни, регіональні програми характеризуються, перш за все, своєю територіальною визначеністю. Територіально визначеними є їхні цілі, а також залучені для їх реалізації ресурси. Тимчасом ареал, що його охоплює регіональна програма, не обов'язково збігається з адміністративним поділом території, він може охопити територію кількох адміністративних областей. У цьому випадку ускладнюється процес розробки та реалізації програми, зокрема через труднощі інформаційного і організаційного характеру, коли поряд з необхідністю координації зусиль кількох міністерств і відомств є потреба об'єднувати і узгоджувати роботу кількох органів регіонального управління.

Висновки. В роботі визначено, що стратегія економічного розвитку регіону відображає головний напрям господарської діяльності, вказує на можливі шляхи та пріоритети в досягненні стратегічної мети. Тактика при

цьому виступає в ролі інструменту, що сприяє виконанню перспективних намірів, узгоджує конкретні оперативні дії із загальною довгостроковою стратегією.

Сучасним інструментом державного впливу на процеси соціально-економічного розвитку регіонів є використання програмно-цільового методу управління. Програма являє собою сукупність тактичних, взаємопов'язаних заходів науково-технічного, економічного, соціального і організаційного характеру, направлених на досягнення певної цілі суспільного розвитку.

В ході наукового дослідження було також висвітлено сучасні проблеми в діяльності органів державної влади різних рівнів. Зокрема, вказано на відсутність чіткого розмежування повноважень і функцій між центральними і місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Обґрунтовано перспективні методи державного регулювання соціально-економічного розвитку територій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – 360 с.
2. Бочок М.П. і ін. Управління регіоном: Навч. посібник / М.П.Бочок, М.П.Бутко, Д.І.Котельников; Під ред. Д.І.Котельникова. – Чернігів: Сіверянська думка, 2001. – 280 с.
3. Владимиров В.В., Фомин И.А. Основы районной планировки. – М.: Высшая школа, 1995. – 224 с.
4. Евстигнеева Л.П. Перспективное финансовое планирование – М.: Наука, 1982. – 183с.
5. Закон України. Про місцеве самоврядування в Україні від 25.05.97 – К.: Парламентське вид-во, 2001. – 68с.
6. Конституція України // Урядовий кур'єр. – 13 липня 1996 року – №129-130
7. Концепція адміністративної реформи в Україні // Інформаційний бюлетень Асоціації міст України. –1998. №3.
8. Коломийчук В.С. Соціально-економічний розвиток адміністративного району в умовах перехідної економіки. – Тернопіль: Укрмедкнига, 2001.- 440с.
9. Котюк О.В. Основи держави і права: Навч. Посібник. – К.: Вентури, 1995. – 245с.

- 10.Моисеев Н.Н. Програмный метод планирования и управления – М.: Знание, 1979.
- 11.Науменко В.І., Панасюк Б.Я. Впровадження методів прогнозування та планування в умовах ринкової економіки – К.: Глобус, 1995. – 200с.
- 12.Нижник Н. та ін. Державний службовець в Україні. – К.:Ін-Юре, 1998. – 117 с.
- 13.Реформування державного управління в Україні й проблеми і перспективи / колектив авторів. Наук. керівництво Цветков В.В. – К.: Фіяни, 1998. – 364с.
- 14.Савченко В.Ф. Науково-методичні основи регулювання економічних процесів в регіоні. – Чернігів: Чернігівський ЦНТЕІ, 2000.-251с.
- 15.Український правовий часопис (частина 4). – Український консулт. центр з питань законодавства, 1998.
- 16.Markusen, Ann. Regions / The Economics and Politics of Territory. – Totowa, New Jersey: Rowman and Littlefiendl, 1987