

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ

**Кваліфікаційна робота
магістра**

**ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ
ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНО-
ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

Виконала: магістрант 2-го курсу, групи 8.2818-з
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне
управління та адміністрування»
І.Ю. Сухорукова

Керівник: доцент кафедри соціальної філософії
та управління, к. філос.н.
Цапліна І.С.

Рецензент: доцент кафедри соціальної філософії
та управління, доцент, к.політ.н.
Мірошніченко Г.О.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет соціології та управління
Кафедра соціальної філософії та управління
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри соціальної філософії та
управління

_____ Т.І.Бутченко
« _____ » _____ 2019 року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТЦІ

Сухоруковій Ірині Юріївні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Публічно-управлінський механізм формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні

керівник роботи Цапліна Ірина Сергіївна, к. філос. н.

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «29» травня 2019 року № 802-с

2. Строк подання студентом роботи 12 грудня 2019 року

3. Вихідні дані до роботи Бесєдін В.Ф. Прогнозування і розробка програм : метод. навч. пос. Київ : Науковий світ, 2000. 468с.; Письмений І.В. Вплив публічного управління на сучасні процеси суспільного розвитку. *Теорія та історія державного управління* : навч. пос. Київ. 2015. 59 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1.Проаналізувати сучасний стан дослідження публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні. 2. Уточнити основні поняття дослідження: «публічно-управлінський механізм», «цільова програма», «соціально-економічний розвиток». 3. Розкрити принципи та методи теоретичного дослідження публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні. 4. Дослідити соціально-економічний розвиток України як результат публічно-управлінської діяльності. 5. Вивчити нормативно-правову основу формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні. 6. Провести порівняльний аналіз публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм. 7. Проаналізувати цільові програми соціально-економічного розвитку. Дослідити особливості реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в публічно-управлінській діяльності. 9. Сформулювати детермінанти оптимізації публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку на прикладі м. Запоріжжя.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Цапліна І.С., доцент кафедри соціальної філософії та управління, к. філ. н.	29.05.2019	29.05.2019
Розділ 2	Цапліна І.С., доцент кафедри соціальної філософії та управління, к. філ. н.	22.06.2019	22.06.2019
Розділ 3	Цапліна І.С., доцент кафедри соціальної філософії та управління к. філ. н.	21.09.2019	21.09.2019

7. Дата видачі завдання 29 травня 2019 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень 2019	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Квітень 2019	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2019	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень 2019	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Вересень 2019	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Жовтень 2019	<i>виконано</i>
8.	Систематизація висновків	Листопад 2019	<i>виконано</i>
9.	Нормоконтроль	Грудень 2019	<i>виконано</i>

Студент _____ І.Ю. Сухорукова
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи _____ І.С. Цапліна
(підпис) (ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ Цапліна І.С.
(підпис) (ініціали та прізвище)

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 83 сторінок, 74 позицій у списку літератури, 2 додатків.

ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ МЕХАНІЗМ, ЦІЛЬОВА ПРОГРАМА, СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК

Мета дослідження: дослідити публічно-управлінський механізм формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні.

Об'єкт дослідження: цільові програми соціально-економічного розвитку в публічному управлінні.

Предмет дослідження: публічно-управлінський механізм формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні.

Методи дослідження: аналіз, синтез, індукція, дедукція, структурно-функціональний, діалектичний, опитування.

Гіпотеза: оптимізація публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку суттєво вплине на соціально-економічний розвиток країни взагалі та регіонів зокрема.

Висновки: 1. На сьогоднішній день в Україні розробка цільових програм соціально-економічного розвитку регулюються наступними Законами України: «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 року, «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 02.12.2012 року, Бюджетний кодекс України.

2. На сьогодні цільові програми стали не лише інструментом планування, а й управління розвитком, оскільки забезпечують реалізацію всіх компонентів процесу управління, а саме: цільова спрямованість, планування діяльності ресурсів, фінансування, облік і контроль, прогнозування результатів.

3. Висока ефективність виконання програм сприяє підвищенню довіри до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, виконання його соціальних функцій.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ.....	9
1.1. Сучасний стан дослідження публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні.....	9
1.2. Уточнення основних понять дослідження: «публічно-управлінський механізм», «цільова програма», «соціально-економічний розвиток».....	13
1.3. Принципи та методи теоретичного дослідження публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні.....	19
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО- УПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ.....	24
2.1. Соціально-економічний розвиток як результат публічно-управлінської діяльності	24
2.2. Нормативно-правова основа формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні.....	32
2.3. Порівняльний аналіз розвитку публічно-управлінського механізму прийняття та реалізації цільових програм в Україні та за кордоном.....	39
РОЗДІЛ 3. ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО- УПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ.....	52
3.1. Аналіз цільових програми соціально-економічного розвитку м. Запоріжжя.....	52
3.2. Особливості реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в публічно-управлінській діяльності Виконавчого комітету Запорізької міської ради.....	55
3.3. Детермінанти оптимізації публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку на прикладі м. Запоріжжя.....	68
ВИСНОВКИ.....	73
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	76
ДОДАТКИ.....	84

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. На сучасному етапі соціально-економічний розвиток українських регіонів в значній мірі залежить від ефективності якісних структурних перетворень в економіці. З цією метою розробляються та реалізуються програмні заходи різного рівня: національні цільові програми, регіональні цільові програми, інвестиційні проекти та ін. Відомо, що соціально-економічна політика реалізується через сукупний механізм державного впливу на господарство та суспільство. При цьому методи впливу держави на ринок та соціум містять у собі такі глобальні напрямки, як прогнозування, планування, державне цільове управління, грошове-кредитне та бюджетне регулювання.

Проблемна ситуація полягає у тому, що на сьогодні в Україні серйозною проблемою у фінансуванні суспільних потреб залишається раціональне використання бюджетних ресурсів, які виділяються на заходи соціально-економічного розвитку. Проблема ефективного функціонування в умовах обмеженого фінансування виходить на перший план. Актуальним постає питання про застосування в публічно-адміністративній механізмі, зокрема у бюджетній практиці, методу цільового програмування, метою якого є встановлення зв'язку між виділеними бюджетними ресурсами та результатами їх використання. Інструментом програмно-цільового управління є насамперед комплексні цільові програми. У розробці і практичній реалізації цільових програм, спрямованих на вирішення соціальних, економічних, науково-технічних і інших проблем, програмно-цільовий підхід може бути застосованим з високою ефективністю. Цільові програми втілюють в собі синтез «жорсткого плану» і «вільного ринку». Тому виникає необхідність дослідження цільових програм в бюджетному процесі з метою забезпечення найбільш ефективного складання бюджету, що і обумовило актуальність даної теми.

Тенденції економічного розвитку України потребують використання на практиці широкого набору різноманітних інструментів державного управління. Одним із таких інструментів є цільові програми у плануванні та управлінні

соціально-економічними об'єктами та процесами. Застосування в сучасній економіці цільових програм є найбільш ефективним і розповсюдженим інструментом управління. Цільові програми забезпечують ефективне вирішення конкретних завдань в різних сферах економічного і громадського життя України. Їх найважливішою особливістю є визначення (виходячи з економічної і соціальної доцільності) складу пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку, черговості їх реалізації з урахуванням можливостей фінансування програмних заходів на державному або місцевому рівнях.

Дослідженню тенденцій розвитку цільових програм та визначення ефективності їх реалізації присвячені роботи таких науковців, як О. Амоша, В. Беседін, Б. Райзберг, А. Лобко, В. Геєць, М. Кизим, Н. Овчарова, М. Кушнір, О. Червякова, М. Квак, Т. Мощицька.

Зокрема, більш детальнішого дослідження потребує процес підвищення ефективності застосування цільових програм та посилення їх впливу на управління результатами.

Об'єктом дослідження є цільові програми соціально-економічного розвитку в публічному управлінні.

Предметом дослідження є публічно-управлінський механізм формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні.

Мета – дослідити публічно-управлінський механізм формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні.

Досягнення цієї мети передбачає розв'язання таких завдань:

- проаналізувати сучасний стан дослідження публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні;

- уточнити основні поняття дослідження: «публічно-управлінський механізм», «цільова програма», «соціально-економічний розвиток»;

- розкрити принципи та методи теоретичного дослідження публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні;

- дослідити соціально-економічний розвиток України як результат публічно-управлінської діяльності;
- вивчити нормативно-правову основу формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні;
- провести порівняльний аналіз публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм в Україні;
- проаналізувати цільові програми соціально-економічного розвитку м. Запоріжжя;
- дослідити особливості реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в публічно-управлінській діяльності відділу бухгалтерського обліку та звітності Запорізької міської ради;
- сформулювати детермінанти оптимізації публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку на прикладі м. Запоріжжя.

Гіпотеза: оптимізація публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку суттєво вплине на соціально-економічний розвиток країни в цілому та регіонів зокрема.

Структура роботи: кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури і додатків.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

1.1. Сучасний стан дослідження публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні

Державне регулювання соціально-економічного розвитку країни є істотною ознакою сучасної ринкової економіки змішаного типу. Розумний симбіоз ринкових і державних регуляторів дає можливість реалізовувати соціально-економічні цілі розвитку суспільства, досягати високої ефективності виробництва, стабільного економічного розвитку, забезпечувати соціальну справедливість.

Тенденції сьогодення в економічній системі України спрямовані на формування соціально орієнтованої ринкової економіки. Досягнення цієї мети неможливо без активної участі держави. Особливого значення набуває з'ясування ролі інструментів регулювання, а саме прогнозування, планування, програмування [61, с. 4-8].

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. Одним з найбільш дієвих методів здійснення витрат бюджетів у всьому світі визнається програмно-цільовий метод, який реалізується через цільові програми та забезпечує прямий взаємозв'язок між розподілом бюджетних ресурсів та фактичними чи запланованими результатами їх використання у відповідності з встановленими пріоритетами державної та муніципальної політики.

Практика реалізації програмно-цільового планування переконує в тому, що державна цільова програма - зручний і надійний інструмент планування, аналізу і управління в складних динамічних системах. У такій якості вона дозволяє розширити можливості традиційних методів планування і управління. Розглянута вище класифікація демонструє необхідність і важливість реалізації бюджетних програм на різних рівнях управління бюджетними ресурсами, як невід'ємної складової програмно-цільового методу формування і виконання бюджету, перехід до якого Україна здійснила ще у червні 2001 року з прийняттям Бюджетного кодексу. З метою розуміння сутності програмно-цільового методу, як одного з основних напрямів підвищення ефективності управління саме бюджетними ресурсами, автори вважають за необхідне продемонструвати підходи до його визначення, які існують у зарубіжній та вітчизняній літературі.

Проблема державного регулювання національної економіки, а також питань розробки та впровадження державних цільових програм стала об'єктом досліджень багатьох учених, серед яких можна виокремити таких науковців, як О. Амоша, Б. Бабін, В. Беседін, Б. Райзберг, А. Лобко, 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, І. Луніна, Т. Єфименко, М. Мельник, Л. Тарангул [34, с. 15-28].

На думку дослідників Б. Райзберга, А. Лобко цільова програма виступає як сукупність намічених до планомірного проведення, погоджених за змістом, скоординованих у просторі й часі, забезпечених ресурсами заходів,

спрямованих на вирішення насущної проблеми, що не може бути вирішена без концентрації зусиль і ресурсів для досягнення встановленої мети [35, с. 120].

Автори А. Жуковський, В. Васильєва, Д. Штрейс розглядають цільову програму як адресний, різного ступеня директивності документ, що містить систему погоджених по строках, ресурсах і виконавцям соціально-економічних, виробничих, фінансових, науково-дослідних, організаційно-господарських і інших заходів, що забезпечують досягнення поставленої мети найбільш ефективними шляхами й у встановлений термін. При цьому єдина мета програми перетвориться в сукупність завдань, вирішення яких і здійснюється за допомогою системи заходів, реалізованих виконавцями при певному ресурсному забезпеченні [13].

Науковці В. Бесєдіна, І. Богдан, Л. Варениченко розтлумачують поняття державна цільова програма як затверджений нормативно-правовий акт України, цілісний документ, що визначає стратегію рішення соціально-економічних, екологічних, науково технічних, оборонних, національно-культурних й інших проблем суспільного значення і включає комплекс взаємозалежних заходів і завдань (цільових проектів), які спрямовані на досягнення конкретних кінцевих цілей, погоджених за строками їх виконання і складом виконавців, і реалізуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету [68].

Фахівець О. Руднева розуміє під цільовою комплексною програмою узгоджений за ресурсами, виконавцями, часом виконання комплекс планових заходів, спрямований на рішення конкретної проблеми у встановлені строки, розробка (реалізація) якого пов'язана із тимчасовою концентрацією ряду функцій учасників цих процесів [7].

Зокрема Є. Новиков пропонує три основні критерії, які характеризують цільові програми: рівень нагальності задоволення потреби, комплексність проблеми, що характеризується кількістю областей (регіонів), які беруть участь у її вирішенні, повноту циклу вирішення проблем, що включає наукові дослідження, дослідно конструкторські розробки тощо [27, с. 184-185].

П. Бернацький у своїй роботі «Забезпечення економічної безпеки України шляхом зниження рівня корупції» запропонував власну оцінку державних цільових програм у сфері профілактики та боротьби з корупцією. Автор пропонує оцінювати якість державних цільових програм за такими п'ятьма критеріями: цілісність, узгодженість, структурна відповідність, наукова обґрунтованість, практична реалізованість [15].

Науковці О. Димченко, В. Димченко під цільовою програмою розуміють розроблений і методологічно обґрунтований комплекс заходів соціально-економічного, нормативно-правового, фінансового, виробничо-технологічного, екологічного, екологічного та іншого характеру, який спрямовано на вирішення конкретної проблеми, побудованої в суворо визначеній послідовності з вказівкою потрібних ресурсів, термінів виконання, відповідальних осіб і очікуваних результатів [11].

На думку авторів В. Генералова, М. Личагіна цільова комплексна програма – зв'язаний за ресурсами, виконавцями і строками здійснення комплекс соціально-економічних, виробничих, науково-технічних, організаційно-господарських та інших завдань і заходів, спрямованих на рішення важливої народногосподарської проблеми найбільш ефективним чином і у встановлений термін [63].

Державні цільові програми також характеризуються можливістю застосування їх 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 [9].

Таким чином, проаналізувавши основні точки зору вчених, дослідників щодо визначення сутності поняття цільової програми, можна зробити висновок, що цільові програми є регулюючим інструментом впливу держави, основним засобом реалізації пріоритетних напрямків соціально-економічного, економічного, екологічного, науково-технічного, соціально-культурного

розвитку країни, концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу регіону, а також координації діяльності державних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій з метою розв'язання конкретних завдань.

Згідно українського законодавства, цільові програми характеризуються наступними особливостями:

- цільовий і адресний характер;
- єдність мети; фіксування комплексу обумовлених метою завдань і заходів;
- зорієнтованість поставленої проблеми;
- забезпеченість ресурсами;
- конкретність строків виконання;
- досягнення запланованих результатів;
- ефект від виконання програми.

Впровадження державних цільових програм неможливе без визначення та дотримання конкретних принципів, найважливішими з 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.

1.2. Уточнення основних понять дослідження: «публічно-управлінський механізм», «цільова програма», «соціально-економічний розвиток»

З метою більш глибокого дослідження теми магістерської роботи, необхідно уточнити зміст основних понять: «публічно-управлінський механізм», «цільова програма», «соціально-економічний розвиток».

Розпочнемо розгляд з поняття «публічно-управлінський механізм».

Насамперед – дамо визначення понять, з яких складається цей термін. Американський вчений Д. Шавріц у Міжнародній енциклопедії державної

політики та адміністрування надав наступне визначення: «Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності» [45].

В інтерпретації англійського автора Д. Кілінга публічне управління – “пошук найкращих способів використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей держави: публічне управління спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і передбачає якнайповніше застосування владою принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату тощо [47, с. 49].

Таким чином, розглянувши більш детально поняття публічне управління треба, висвітлити думку науковця Г. Атаманчука, який стверджує, що механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об’єкта. Механізм державного управління, на його думку, це складна система державних органів, організованих відповідно до певних принципів для здійснення завдань державного управління; це інструмент реалізації виконавчої влади держави. Механізм формування та реалізації державного управління - це сукупність і логічний взаємозв’язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб’єкт державного управління «схоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу [30].

Аналізуючи таке визначення ми бачимо, що публічно-управлінський механізм – це складна система управлінської діяльності державних органів, яка спрямована на досягнення поставлених цілей, має певну структуру, методи,

важелі, інструменти впливу на об'єкти управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

Складовими елементами механізму публічного управління виступають: система органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [2].

Публічно-управлінський механізм розкривається у застосуванні владою принципу публічності – відкритості та прозорості діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату [26, с. 605].

Також публічно-управлінський механізм можна розглядати як сукупність різноманітних організаційних та економічних важелів і стимулів, що забезпечують узгоджену та взаємозалежну взаємодію функціонування всіх елементів системи для досягнення розроблених цілей. Безперечно, він включає в себе не тільки організаційно-економічні, а й соціально-правові методи управління, психологічні та етичні, які звернені насамперед до людини і впливають на її діяльність. Він являє собою систему, до якої, окрім інструментів впливу на об'єкт управління, належать також методи, важелі, політика, відповідне правове, нормативне та інформаційне забезпечення тощо [42, с. 245].

Відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» 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 [52].

На думку І.В. Петренка державна цільова програма – це законодавчо закріплений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей

державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя. Статус, зміст і процес розробки цільових програм визначається відповідними нормативно-правовими актами [46, с. 24].

Б. Райзберг, А. Лобко зазначають, що цільова програма – це сукупність намічених для планомірного проведення, погоджених за змістом, скоординованих у просторі й часі, забезпечених ресурсами заходів, спрямованих на вирішення існуючої проблеми, що не може бути вирішена без концентрації зусиль і ресурсів для досягнення встановленої мети [35, с. 120].

Професор С. 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 [14, с. 149].

А. Жуковський, В. Васильєв, Д. 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 [13].

Г. Аслаян акцентує увагу на те, що державна цільова програма – це ключовий інструмент державної політики, спрямований на досягнення соціально-економічного розвитку [14, с. 150].

О. 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 [73].

Д. Карамишев розумів під цільовою програмою комплекс соціально-дослідних, організаційно-господарських завдань і заходів, пов'язаних за ресурсами, виконавцями та строками, який спрямовано на реалізацію важливої проблеми найбільш ефективними шляхами в чітко встановлені строки [3, с. 157].

Узагальнюючи зазначені наукові підходи, відокремимо 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;
- перспектив 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 [39].

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 для розв'язання найважливіших проблем.

Важливим аспектом вивчення закономірностей і чинників, що визначають соціально-економічний розвиток, є розуміння сутності самого процесу розвитку. У науковій термінології досить часто вживається термін «розвиток».

С. Мочерний визначає розвиток як незворотні, спрямовані закономірні (якісно-сутнісні) зміни матеріальних систем, зміст і зумовленість яких характеризується дією основних законів діалектики, що не виходить за межі глибинної внутрішньої сутності такої системи. Розвиток розглядається у взаємозв'язку з основними законами діалектики. Розвиток тісно пов'язаний з часом, рухом і змінами. Завдяки часу розвиток набуває спрямованості; лише в процесі руху відбувається взаємодія протилежних сторін суперечності; зміни в процесі розвитку повинні мати комплексний характер як у межах окремих підсистем, їхніх елементів, так і їхньої структури. Сутнісно-якісні зміни відображають перехід сутності в нову якість: «якщо комплекс якісних змін відбувається в межах єдиної сутності, то остання зазнає певних модифікацій, розвиваючись у якісно нових формах» [20, с. 223-265].

Соціально-економічний розвиток – це багатомірний процес, який має розглядатися з урахуванням такої сукупності соціальних та економічних цілей, як зростання виробництва та доходів населення; збільшення добробуту, поліпшення стану здоров'я, якості освіти; формування умов, які сприяють зростанню гідності громадян; змін в інституціональній, соціальній та адміністративній структурі суспільства; змін у свідомості громадян; змін у традиціях та звичках.

Суспільне усвідомлення цінності людського життя, важливості повноцінного та гармонійного розвитку кожної особистості, її фізичних, моральних і духовних здібностей, а також необхідності створення умов для самореалізації людського потенціалу вимагають від науки і органів виконавчої влади об'єктивного та своєчасного визначення основних стратегічних напрямів

та пріоритетів соціального розвитку України. Протягом тривалого трансформаційного періоду з властивими йому суперечностями і проблемами подолано глибоку соціально-економічну кризу, сформовано основи ринкового господарювання з відповідними засадами соціального розвитку, орієнтованими на утвердження принципів демократії, соціальної та політичної стабільності в суспільстві [22, с. 20-31].

1.3. Принципи та методи теоретичного дослідження публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні

Для розкриття теми у дослідженні використовуються такі принципи наукового пізнання:

Принцип комплексності – націлений на інтегрований, цілісний підхід до проблеми реалізації головних елементів цільових програм з метою ефективного використання бюджетних коштів. Використання цього принципу дало змогу розтлумачити загальний зв'язок, суть якого полягає в тому, що предмет пізнання не повинен розглядатися сам по собі, ізольовано від необхідних умов його існування, а в його зв'язках і відносинах, з урахуванням усіх його сторін.

Історичний принцип допомагає розглянути об'єкта вивчення у виникненні та розвитку. Перш ніж вивчати сучасний стан реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку, необхідно вивчити генезис та розвиток. Історичний підхід дає змогу дослідити виникнення, формування і розвиток процесів і подій у хронологічній послідовності з метою виявлення внутрішніх та зовнішніх зв'язків, закономірностей та суперечностей. Він розглядається як сукупність історичних зв'язків та фіксування якісних змін. В роботі він використовувався при розгляді історії дослідження виникнення та подальшого вдосконалення програмно-цільового методу бюджетного планування, його слабких сторонах та перевагах його застосування у бюджетному процесі [25].

Термінологічний принцип передбачає вивчення історії термінів і позначуваних ними понять, розробку або уточнення змісту та обсягу понять, встановлення взаємозв'язку і субординації понять, їх місця в понятійному апараті теорії, на базі якої базується дослідження. Даний принцип використовується у кваліфікаційній роботі при розкритті таких головних понять, як «публічно-управлінських механізм», «цільова програма», «соціально-економічний розвиток» [25].

У процесі дослідження використано наступні загальнофілософські методи наукового пізнання: діалектичний, системний, структурно-функціональний.

Діалектичний метод дозволяє розглянути явище, що вивчається як таке що зазнає зміни розвитку, що засноване на єдності і боротьбі протилежностей. Термін “діалектика” походить від давньогрецького *dialektike* – мистецтво вести бесіду, полеміку, діалог [68; 31].

У кваліфікаційній роботі діалектичний метод використовується для розкриття історії соціально-економічного розвитку держави, формування та реалізації цільових програм, а також програмно-цільового методу як ефективного інструмента управління бюджетними ресурсами. Діалектичний підхід більш детально розкриває теоретичні засади і сучасний стан застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів, розробки та виконання місцевих бюджетних програм.

Системний метод дозволяє розглянути закономірності і механізми утворення складного об'єкта з певних складових. При цьому особлива увага звертається на різноманіття внутрішніх і зовнішніх зв'язків системи, на процес (процедуру) об'єднання основних понять у єдину теоретичну картину, що дає змогу виявити сутність цілісності системи [43].

Цей метод також дозволяє дослідити та визначити значення перспективи розвитку публічно-управлінського механізму формування і реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку.

Структурно-функціональний метод націлений на дослідження стійких закономірних зв'язків між усіма елементами системи державного управління,

на пошук ефективних способів взаємодії у системі зв'язків і відносин, на дослідження функцій кожного елемента системи, особливо функцій виконавчої влади, місцевого самоврядування і державного управління [4, с. 15-29].

Завдяки структурно-функціональному методу дослідження в кваліфікаційній роботі є можливість розкрити основні елементи програмно-цільового методу у бюджетному процесі:

- 1) бюджетна програма;
- 2) відповідальний виконавець;
- 3) паспорт бюджетної програми;
- 4) результативні показники.

Структурно-функціональний метод також, фіксуючи увагу на специфіці змісту управлінської діяльності, є підставою для виявлення об'єктивно необхідних функцій пошуку оптимальних варіантів їх розподілу в апараті державного управління. Сприяє розробці науково обґрунтованої методології визначення функцій апарату державного управління та дозволяє різноманітність цих функцій звести до таких науково обґрунтованих організаційних форм виконавчої влади, які не тільки відповідають різноманітності системи об'єктів управління, а й спроможні забезпечити оптимальність її розвитку [29, с. 24].

Також підчас дослідження використовувались методи індукції і дедукції, принцип єдності історичного і логічного. При дослідженні аналізу цільових програм застосовувались метод порівняння, аналітичний, описовий методи, анкетування.

Методи наукової індукції та дедукції, методи порівняння та синтезу, узагальнення та абстрагування було використано при розкритті теоретичних засад публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні. Дослідження становлення та розвитку програмно-цільового методу базувалось на використанні принципу єдності історичного і логічного. Для розкриття сутності програмно-цільового методу використано системний та структурний підходи; проведено аналогії і порівняльний аналіз під час вивчення досвіду зарубіжних країн. Методи

наукової абстракції, системного підходу, класифікації використано для розкриття сутності цільових програм практичних аспектів, розробки пропозицій та рекомендацій щодо шляхів вдосконалення публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку.

Інформаційною основою роботи є Бюджетний кодекс України, Закони України, інші нормативно-правові документи, інструктивні матеріали статистичних органів та органів державного управління.

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

Що стосується основної термінології кваліфікаційної роботи, треба зазначити основні поняття дослідження:

– Публічно-управлінський механізм є складною системою держави, яка призначена для досягнення поставлених цілей, має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкти управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

– Цільова програма соціально-економічного розвитку – документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне вирішення проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери.

– Соціально-економічний розвиток – це багатомірний процес, що розглядається з урахуванням такої сукупності соціальних та економічних цілей, як: зростання виробництва та доходів населення; збільшення добробуту,

поліпшення стану здоров'я, якості освіти; формування умов, які сприяють зростанню гідності громадян; змін в інституціональній, соціальній та адміністративній структурі суспільства; змін у свідомості громадян; змін у традиціях та звичках.

Основними принципами теоретичного дослідження, що використовувались у магістерській роботі були принцип комплексності, історичний та термінологічний принципи. На кваліфікаційну роботу поширюються наступні загальнонаукові методи: діалектичний, системний, структурно-функціональний, метод індукції, метод дедукції.

РОЗДІЛ 2

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

2.1. Соціально-економічний розвиток України як результат публічно-управлінської діяльності

Соціально-економічний розвиток держави є найважливішим показником оцінки рівня розвитку окремої держави як у світовому господарстві, так і для кожного мешканця окремої взятої країни. Актуальність питання економічного та соціального розвитку держави потребують нагального вирішення, оскільки саме високий рівень соціально-економічного розвитку дозволить Україні вийти на якісно новий рівень, підвищити рівень життя населення та забезпечити нашій країні належне місце у світовій спільноті [23, с. 3-9].

Важливим аспектом вивчення закономірностей і чинників, що визначають соціально-економічний розвиток, є розуміння сутності самого процесу розвитку. У науковій термінології досить часто вживається термін «розвиток». Він зустрічається як самотійно, так і у словосполученнях: економічний розвиток, соціально-економічний розвиток, сталий розвиток, регіональний розвиток тощо. Під розвитком насамперед розуміють будь-яку прогресивну зміну параметрів системи. При кількісній зміні мова йде про зростання чинників, зміна яких і визначає розвиток. При якісній зміні мова йде не тільки про структурні зміни, а також і про зміни, які приводять до отримання системою невласливих їй раніше характеристик [4, с. 12-29].

Сьогодні соціально-економічний розвиток українських регіонів в значній мірі залежить від ефективності якісних структурних перетворень в економіці. Для досягнення цього розробляються та реалізуються програмні заходи різного рівня: національні цільові програми, регіональні цільові програми,

інвестиційні проекти та ін. [1].

Відомо, що соціально-економічна політика реалізується через сукупний механізм державного впливу на господарство та суспільство. При цьому методи впливу держави на ринок та соціум містять у собі такі глобальні напрямки, як прогнозування, планування, державне цільове управління, грошово-кредитне та бюджетне регулювання. Підвищення ділової активності, виникнення більшої кількості нових комерційних підприємств та інші, не менш важливі фактори, спонукали державу до цілеспрямованої діяльності з прогнозування та планування [22].

Ефективний розвиток кожної економічної системи вимагає постійного пошуку оптимальних варіантів сполучення державних і ринкових складових та інтересів. Критеріями визначення державних пріоритетів виступають науковість і директивність в частині державного замовлення та управління державною власністю; попередній аналіз сучасного стану економіки; орієнтація на більш повне задоволення потреб суспільства; збалансованість; реальність; визначення і реалізація пріоритетів; системний комплексний підхід; альтернативність шляхів розвитку; взаємодоповнюваність перспективних та поточних планів; поєднання програмно-цільового, регіонального і галузевого планування; раціональне використання та відтворення всіх видів природних ресурсів; поєднання особистих, колективних і суспільних інтересів; створення системи аналізу, контролю за виконанням та внесення коректив, планування і прогноз на короткострокову, середньострокову та довгострокову перспективу [28].

Особливу значимість в системі сталого соціально-економічного розвитку регіону має задоволення потреб та інтересів населення, адже вони виступають рушіями дій та вчинків людини, формуючи систему економічних відносин. Визначати успіхи щодо підвищення життєвого рівня населення можна лише за умови, коли відомий рівень задоволення потреб та інтересів [51].

Пріоритети в соціально-економічному розвитку держави в системі державного регулювання визначаються концепцією соціально-економічного

розвитку, яка реалізується в стратегії та відповідних програмах соціально-економічного розвитку, які в свою чергу приймаються в залежності від поставлених цілей на коротко-, середньо- або довгострокову перспективу. Інструментом державного регулювання виступає індикативне планування як основна форма вертикальної інтеграції планування на макро- і мезорівні, що приходить на зміну ринковій анархії. Перелічені заходи мають багаторівневу структуру побудови від загальнонаціональних через регіональні та галузеві до окремих територій, об'єктів, верст населення тощо. Законодавчою базою складання програм розвитку є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».

Програма економічного та соціального розвитку України – документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного та соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери [64].

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», в усіх адміністративно-територіальних одиницях розробляються прогнози соціально-економічного розвитку терміном на п'ять років та програми економічного і соціального розвитку терміном на один рік [51].

Основні форми впливу держави на соціально-економічний розвиток наведені на рис. 2.1. [33].

На сучасному етапі розвитку національної економіки нарощування потенціалу держави неможливе без його утвердження в якості більш надійного й ефективного партнера в процесі розвитку економіки країни. Для цього, необхідно привести функції держави у відповідність з її потенціалом і принципами здійснюваної політики та зміцнити потенціал держави шляхом

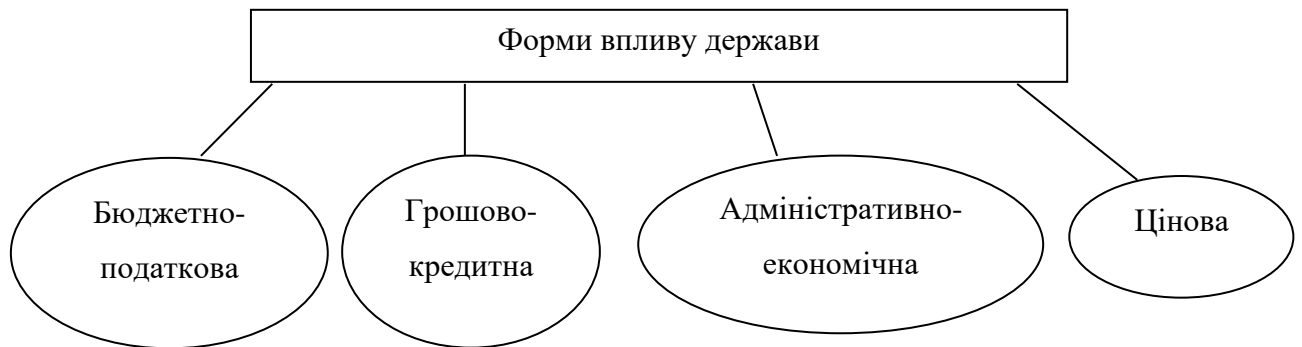


Рис. 2.1. Форми впливу держави на соціально-економічний розвиток країни

активізації суспільних інститутів. Там, де держава має у своєму розпорядженні незначні можливості, напрями державного впливу повинні ретельно аналізуватися. При цьому, під ефективністю державного впливу повинно розумітися результат використання державного потенціалу для задоволення попиту суспільства на відповідні блага. Навіть якщо держава має великий потенціал, але не використовує його в інтересах суспільства, воно не буде досить ефективним [51].

Державні цільові програми є основним засобом реалізації пріоритетних напрямків соціально-економічного, економічного, екологічного, науково-технічного, соціально-культурного розвитку країни, концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу регіону, а також координації діяльності державних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій з метою розв'язання конкретних завдань [50].

Для розкриття поняття «державна цільова програма» розглянемо класифікацію державних цільових програм (див. Додаток А, рис. 1.) [17].

Так, на сьогоднішній день державні цільові програми класифікуються таким чином:

1. За рівнем проблем; міжнародні; державні; міжгалузеві; галузеві; регіональні; локальні.
2. За характером проблем: комплексні; науково-дослідницькі; науково-

технічні; соціально-економічні; організаційно-економічні; виробничо-господарські.

3. За строками реалізації: довгострокові (10–20 років); середньострокові (5–10 років); короткострокові (до 5 років).

Сьогодні в Україні ефективність державних цільових програм оцінюється за допомогою Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм [72, с. 72-73]. Головним інструментом реалізації цільових програм є застосування програмно-цільового методу.

У світі програмно-цільовий метод більше відомий під назвою «бюджетування, орієнтоване на результат» (далі – БОР). У розвинутих країнах спроби впровадити систему БОР почали робитися ще із середини ХХ ст. Наприклад, у США до кінця 90-х процедури такого бюджетування були законодавчо оформлені у 31-му штаті, а ще в 16-ти існувала низка його елементів. На сьогодні система БОР у тій чи іншій формі використовується в більшості країн Європейського Союзу, Австралії, Новій Зеландії та інших державах [41].

Програмно-цільовий метод формування бюджету впроваджується в Україні з 2002 р. Використання цього методу бюджетного планування дає змогу оцінювати результативність державних програм та чітко визначити, на що саме витрачаються бюджетні кошти. Програмно-цільовий метод складання бюджету набув подальшого розвитку з прийняттям у липні 2010 р. нової редакції Бюджетної кодексу України, яким передбачено розширення сфери застосування ПЦМ у бюджетному процесі. Новий бюджетний кодекс України дає таке визначення програмно-цільового методу: «Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу» [11].

Згідно зі ст. 20 Бюджетного кодексу України, в бюджетному процесі ПЦМ застосовується на рівні державного та місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради АР Крим, відповідної місцевої ради). У цій статті також чітко встановлено підпорядкованість розпорядників при виконанні бюджетної програми. Бюджетна програма визначається головним розпорядником бюджетних коштів, який призначає її відповідального виконавця. До процесу виконання бюджетної програми можуть залучатися розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня. Забезпечувати цільове та ефективне використання бюджетних коштів має відповідальний виконавець. Така підпорядкованість сприятиме систематизації наявних бюджетних програм, а також чіткому розмежуванню повноважень і відповідальності виконавців.

Сутність програмно-цільового методу складання бюджету полягає в тому, що процес формування бюджету починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти, а вже потім на ресурсах, потрібних для досягнення цих результатів [59].

Основою програмно-цільового методу є якісне використання бюджетних коштів, що є однією із важливих проблем виконання бюджету у більшості країн світу. Особливо актуальна така проблема для України, яка здійснює бюджетну політику в умовах обмежених бюджетних ресурсів. З огляду на це важливим є визначення пріоритетів при формуванні фінансових ресурсів, забезпечення контролю за їх цільовим використанням [72, с. 73].

Сама ідея програмно-цільового методу полягає у тому, щоб зосереджувати увагу не тільки на можливостях бюджету (наявних ресурсах), а й на тому, як найефективніше їх використовувати з метою отримання конкретних результатів.

Базовими компонентами програмно-цільового методу, що забезпечують його найбільш ефективно впровадження, є:

- якісне стратегічне планування соціально-економічної діяльності регіону;
- середньострокове планування бюджету;

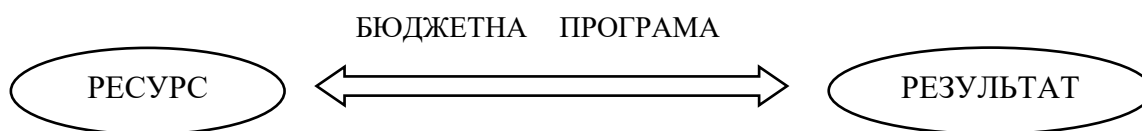


Рис. 2.2. Основа програмно-цільового методу

- система моніторингу та оцінки виконання програм;
- залучення громадськості до прийняття бюджетних рішень шляхом збільшення ступеня прозорості інформації про бюджет.

Важливою ознакою програмно-цільового методу є те, що вкладені фінансові ресурси повинні працювати на результат. Для України розуміння необхідності оцінювати результативність бюджетних видатків є досить новим явищем. Формою реалізації програмно-цільового методу в бюджетному процесі, його серцевиною є бюджетна програма. Бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.

Характерні риси мети бюджетної програми:

- визначення кінцевого результату від реалізації програми;
- орієнтація на довгострокову перспективу;
- відповідність головній меті діяльності розпорядника коштів.

Світовий досвід свідчить, що програмно-цільовий метод бюджетування сприяє оптимальному використанню бюджетних коштів, переходу від утримання бюджетних установ до надання населенню послуг високої якості, підвищенню обізнаності громадськості щодо ефективності витрачання коштів бюджету територіальної громади та рівня задоволення споживачів суспільних і гарантованих соціальних послуг, плануванню бюджету на середньострокову перспективу, досягнення в результаті значного економічного і соціального ефекту.

На сьогодні програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету і певною мірою дозволяє відстежити ефективність і

результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних показників та іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Основні переваги програмно-цільового підходу:

- це система планування та виконання бюджету, орієнтована не на утримання бюджетних установ, а на досягнення стратегічних цілей у найбільш ефективний спосіб;
- забезпечується безпосередній зв'язок між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання;
- забезпечується можливість відстеження відповідності витрат з бюджету цілям та завданням головного розпорядника коштів;
- наявність інформації (об'єктивної, прозорої) для прийняття виважених управлінських рішень.

Запровадження програмно-цільового методу на рівні державного бюджету дозволяє відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних показників та іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Отже, існує можливість відстеження відповідності витрат із бюджету цілям і завданням держави, що є основою оцінки ефективності здійснених витрат [59].

Треба зазначити, що саме реалізація відповідних державних цільових програм надає можливість відродити практично загублені традиційні для країни та утворити економічний ресурс. Ця діяльність сприяє нарощуванню економічного потенціалу країни, структурній перебудові економіки.

2.2. Нормативно-правова основа формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні

В умовах обмеженості усіх видів ресурсів та необхідності забезпечення збалансованого економічного, екологічного, соціального розвитку держави на передній план управлінського процесу виходить здійснення раціонального бюджетного планування, яке сприятиме науково обґрунтованому проведенню ефективної державної політики узгодження поставлених цілей із засобами їх досягнення. На цьому етапі необхідності вдосконалення бюджетної політики України найдоцільніше використовувати програмно-цільовий метод планування. Найбільш відпрацьованим засобом реалізації державної політики, спрямованої на досягнення і підтримання ефективного розвитку країни на довгострокову перспективу, що втілюється в життя шляхом використання програмно-цільового методу, є державні цільові програми.

Чинне Законодавство України наділяє місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування повноваженням розробляти цільові програми. Структура та принципи розроблення соціально-економічних програм регулюються наступними Законами України та нормативно-правовими актами:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV;
- Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»;
- Наказ Міністерства економіки України від 04.12.2006 р. № 367 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання»;
- Наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм» за № 742 від 24.06.2010 р.;
- Бюджетний кодекс України;
- Конституція України.

Відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» 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. Закон визначає правові, організаційні та фінансово-економічні засади формування, затвердження, організації виконання, фінансування, контролю за реалізацією і припинення виконання державних цільових програм, а також механізм взаємодії органів законодавчої і виконавчої влади, суб'єктів формування та виконання державних цільових програм, як засобу програмно-цільового управління.

Згідно цього ж закону державні цільові програми за своєю спрямованістю розподіляються на:

- економічні, що спрямовані на розв'язання комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності та якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації;
- наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень у галузі природничих, суспільних і технічних наук;
- науково-технічні, що розробляються для розв'язання найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів іншої наукоємної та конкурентоспроможної продукції;
- соціальні, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я та освіти;
- національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних та духовних потреб людини;

- екологічні, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків;

- оборонні, що розробляються з метою посилення обороноздатності держави;

- правоохоронні, спрямовані на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки.

Цільові програми можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку, що мають державне значення [38, с. 367-389].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» покладає відповідальність за складання програм соціально-економічного розвитку та цільових програм на виконавчі комітети рад. При цьому підготовча робота повинна здійснюватися під керівництвом голови. Відповідно до даного Закону місцеві програми повинні складатися щорічно з урахуванням Державної програми економічного і соціального розвитку на відповідний рік. У статті 11 Закону «Про місцеве самоврядування» пропонується наступна структура програми:

- аналіз соціально-економічного розвитку відповідної територіально-адміністративної одиниці за попередній і поточний роки та характеристика головних проблем розвитку її економіки та соціальної сфери;

- стан використання природного, виробничого та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній територіально-адміністративній одиниці;

- можливі шляхи розв'язання проблем розвитку економіки і соціальної сфери відповідної територіально-адміністративної одиниці;

- мета та пріоритети соціально-економічного розвитку відповідної територіально-адміністративної одиниці в наступному році;

- система заходів місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації соціально-економічної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;

– основні показники соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

– дані про отримання та використання доходів від розпорядження об'єктами комунальної власності, показники розвитку підприємств та організацій, що є об'єктами комунальної власності [19].

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», в усіх адміністративно-територіальних одиницях розробляються прогнози соціально-економічного розвитку терміном на п'ять років та програми економічного і соціального розвитку терміном на один рік. Законом установлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників [64].

У прогнозі економічного та соціального розвитку регіонів відображаються:

1. Аналіз та оцінка соціально-економічного розвитку регіону за попередній період, визначення тенденцій і проблем розвитку економіки і соціальної сфери.

2. Стан використання економічного потенціалу регіону, екологічна ситуація.

3. Прогноз кон'юнктури на регіональних ринках основних видів товарів і послуг.

4. Напрями вирішення проблем соціально-економічного розвитку регіону.

5. Цілі та пріоритети регіонального розвитку, заходи з їх досягнення.

6. Основні показники соціально-економічного розвитку.

7. Висновки щодо тенденцій розвитку економіки регіону на середньостроковий період.

Базою прогнозування соціально-економічного розвитку регіону є система досягнутих макроекономічних показників, державні соціальні стандарти і

нормативи забезпеченості населення, національно-етнічні особливості регіону, характеристика розвитку соціальної інфраструктури, можливості потенційних інвесторів та інвестиційна привабливість регіону [52].

З метою визначення основних правил і елементів програмно-цільового методу розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р затверджена Концепція використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі в Україні. Відповідно до Концепції при використанні цього методу бюджетні витрати формуються в розрізі програм, котрі повинні включати такі компоненти, як мета програми, завдання, напрями діяльності та показники результативності.

Згідно з Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, метою запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання, а основними принципами програмно-цільового методу є:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм; упорядкування організації діяльності головного розпорядження бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальними виконавцями бюджетних програм;

- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів та відповідальності за виконання бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;

- підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Згідно зі ст. 20 Бюджетного кодексу України, в бюджетному процесі

програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного й місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради АР Крим, відповідної місцевої ради), а його складовими в бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці, паспорти, результативні показники бюджетних програм [59].

Основними правовими підставами впровадження програмно-цільового методу в Україні є наступні законодавчі акти:

- Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р;

- Концепція реформування місцевих бюджетів, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р;

- Бюджетний кодекс України:

- ч. 1 ст. 20 - у бюджетному процесі ПЦМ застосовується на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів;

- п. 18 Прикінцевих та перехідних положень:

- починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік програмно-цільовий метод застосовується на рівні місцевих бюджетів, що мають взаємовідносини з державним бюджетом;

- починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2019 рік програмно-цільовий метод застосовується на рівні місцевих бюджетів, що не мають взаємовідносин з державним бюджетом з державним бюджетом

Основними нормативними актами, що регламентують застосування програмно-цільового методу є:

- Наказ Мінфіну від 02.08.2010 р. № 805 «Про затвердження Основних підходів до впровадження ПЦМ складання та виконання місцевих бюджетів»;

- Наказ Мінфіну від 17.05.2011 р. № 608 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм» (зі змінами)

– Наказ Мініну від 26.08.2014 р. № 836 «Про деякі питання запровадження ПЦМ складання та виконання місцевих бюджетів» (із змінами), яким затверджено:

– Інструкцію про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів;

– Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання;

– Форма паспорта бюджетної програми місцевого бюджету;

– Форма звіту про виконання паспорта бюджетної програми місцевого бюджету.

– Наказ Мініну від 17.07.2015 р. № 648 «Про затвердження типових форм бюджетних запитів для формування місцевих бюджетів» (в редакції наказу від 17.07.2018 № 617)

– Наказ Мініну від 20.09.2017 р. № 793 «Про затвердження складових програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів» (зі змінами).

В Україні на законодавчому рівні закріплено, що ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення доходів та витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті визначаються результативними показниками. Результативні показники є складовими елементами бюджетної програми та згідно з застосуванням програмно-цільового методу в бюджетному процесі являють собою показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною та бухгалтерською звітністю і дають можливість здійснити оцінку використання коштів. Але для оцінки бюджетної програми використовують такі результативні показники, які є недосконалими адже не сприяють повному і обґрунтованому аналізу кінцевого результату бюджетної програми. Тому процес планування видатків Державного бюджету України необхідно забезпечити якісно новою методикою розрахунку ефективності та результативності бюджетних програм, ось чому нормативно-

правові документи, які встановлюють ефективність витрачання бюджетних ресурсів в Україні, залишаються недоопрацьованими та такими, що потребують істотного вдосконалення.

2.3 Порівняльний аналіз розвитку публічно-управлінського механізму прийняття та реалізації цільових програм в Україні та за кордоном

Вступ України до Європейського Союзу вимагає від неї радикальних змін у системі управління публічними фінансами, реформування бюджетної системи, удосконалення законодавства, розробки обґрунтованої бюджетної стратегії. В основі розробки бюджетної стратегії лежить бюджетне планування, яке ґрунтується на фінансовій оцінці бюджету за допомогою якої відбувається фінансове забезпечення [37, с. 20-23].

Нині урядом України приділяється особлива увага питанням бюджетного планування. Він у своїй діяльності запроваджує систему середньострокового планування, що дає змогу формувати бюджетні цілі та завдання на кілька років наперед. Це буде сприяти формуванню ефективної середньострокової податкової бюджетної стратегії, удосконаленню бюджетного управління, підвищенню відповідальності за використання державних коштів [64; с. 406].

Одним з основних інструментів вдосконалення бюджетної сфери в системі реформування державного управління, що необхідний для підтримання стабільно зростаючої економіки країни є програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. Застосування програмно-цільового методу на рівні державного бюджету дозволяє відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних показників та іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм. Отже, існує можливість відстеження відповідності витрат із бюджету цілям і завданням держави, що є основою оцінки ефективності

здійснених витрат. Вважаємо, що в Україні створені всі умови для запровадження програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів. Перспективним напрямом тут може стати розвиток відповідних адаптивних структур, функціонування яких ґрунтується на проектному менеджменті. З метою навчання, підготовки спеціалістів, доцільно організувати проведення навчань, тренінгів щодо застосування такого підходу, зокрема за кошти грантів міжнародних інституцій [59].

Піонерами в області програмно-цільового методу є США, Нова Зеландія, Австралія, Нідерланди, Великобританія і Швеція. Більшість країн ОЕСР почали впроваджувати в процес бюджетування не фінансові кінцеві результати тільки на початку 2000-х років. Слід зауважити, що фінансова криза, істотний тиск на скорочення державних видатків і зміни в політичній адміністрації стали основними каталізаторами впровадження програмно-цільового методу в цих країнах. Досвід Сполучених Штатів, мабуть, краще досвіду інших країн дає уявлення про те, як еволюціонувала концепція програмно-цільового методу. Хоча, бюджетування в Австралії та Новій Зеландії являє собою більш закінчений та ефективний варіант. Концепція програмно-цільового методу почала свою історію з 1950-х рр. в США разом з економічними реформами та пройшла наступні етапи розвитку (див. рис. 2.3.) [11; с. 206].

Програмно-цільовий метод у США є головним інструментом державного впливу на науково-технологічний розвиток країни, сприяє здійсненню стратегії технологічних переваг. Особлива роль у практиці програмно-цільового планування й управління належить програмам освоєння досягнень науки і техніки (науково-технічні програми або програми-проекти) [12; с. 13].

Мета проведення таких реформ полягала в тому, щоб при прийнятті рішень і складанні звітів основна увага приділялася не нарощуванню об'ємних показників діяльності міністерств і відомств, таких, як суми виділених субсидій або кількість проведених перевірок, а результатам їх діяльності, таким як збільшення рівня зайнятості населення, забезпечення національної безпеки,

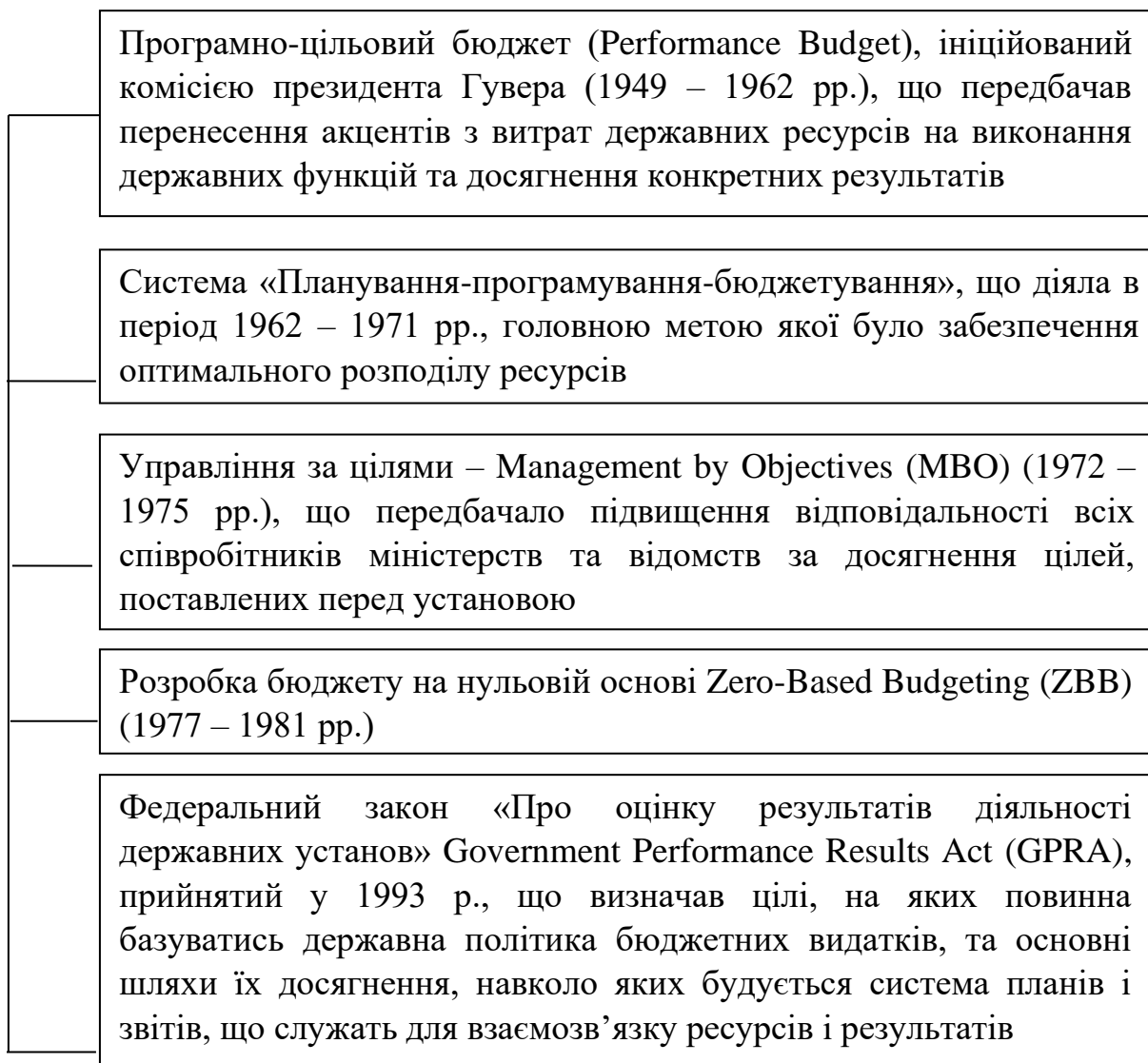


Рис. 2.3. Етапи розвитку програмно-цільового методу на федеральному рівні в США

максимальному задоволенню потреб громадян. Інформація для оцінки діяльності міністерств і відомств включає в себе стратегічний план, план роботи на рік та звіт про виконання плану роботи на рік. Кожне міністерство у США зобов'язане розробляти стратегічний план (на п'ять років), який має включати формулювання стратегічної мети (місії) і комплексу завдань на довгостроковий період. Ці довгострокові завдання повинні передбачати досягнення певних кінцевих результатів.

Водночас відомства зобов'язані враховувати рекомендації конгресу з розвитку стратегічного планування, хоча конгрес не має формального права

затверджувати чи змінювати стратегічні плани відомств. З метою кращого взаємозв'язку результатів діяльності міністерств з бюджетом адміністративно-бюджетне управління (виконавча гілка влади) при роботі над бюджетом застосовує систему оцінки та аналізу програм (PART), що впроваджена у 2002р. В рамках PART, щорічно повинні аналізуватися 20% усіх бюджетних програм, що оцінюються за п'ятибальною шкалою: ефективна, помірно ефективна, адекватна, неефективна, неможливість оцінки результатів. Даний інструмент спрямований на поліпшення результатів функціонуючих програм і на реформування або закриття неефективних програм. Він дозволяє виявити слабкі та сильні сторони кожної програми, на підставі чого приймаються відповідні управлінські рішення про подальше їх фінансування. Проте, показники результативності не використовуються в процесі підготовки проектів бюджетів міністерств. Одна з головних причин – невисокий рівень якості таких показників.

В Канаді всі федеральні міністерства і відомства в обов'язковому порядку повинні визначати основні суспільно значущі результати своєї діяльності та чітко формулювати, чого вони прагнуть досягти в інтересах громадян. На основі цього здійснюється планування, оцінка результативності та складання звітів. Відповідно до законодавства Канади органи державної влади зобов'язані забезпечувати об'єктивну оцінку, аналіз результатів реалізації програм, а також ступінь досягнення поставлених цілей. У березні 2000 року уряд Канади впровадив нову концепцію управління державними видатками, основи якої закладені в документі «Результати для канадців: концепція управління уряду Канади». Відповідно до положень даної концепції здійснення державних видатків, в першу чергу, має бути орієнтовано на надання якісних послуг, досягнення проміжних та кінцевих результатів. Регулює і встановлює стандарти якості бюджетних послуг у всіх сферах діяльності (так звану Національну систему стандартів) Державна рада за стандартами. При чому, переважна частина таких стандартів якості відповідає міжнародним стандартам ISO. На відміну від інших країн, що застосовують програмно-цільові підходи, в

Канаді найкращим чином розроблені показники соціально-економічної ефективності, що доцільно врахувати і в українській практиці застосування програмно-цільових підходів бюджетування. Головним джерелом інформації про соціально-економічну ефективність програм і послуг, що здійснюються і надаються канадським урядом, є відомчі звіти. Такі звіти в обов'язковому порядку подаються до парламенту органами державної влади двічі на рік. Уряд Канади розглядає щорічний звіт міністра фінансів про результати діяльності органів державної влади, оцінює результативність реалізації програм і приймає рішення про доцільність їх подальшого виконання.

Розглядаючи розвиток програмно-цільового методу у Великобританії, варто відзначити, що застосування показників результативності у Великобританії не регулюється законодавством. Однак в рамках реформи державного управління, яка мала назву «Ініціатива руху вперед» (Next Steps Initiative), кожне міністерство та відомство подає в парламент річний звіт, в якому відображаються досягнуті ним результати діяльності, а також очікувані результати в наступному бюджетному періоді.

Слід зазначити, що дана реформа на перших етапах проведення не передбачала широкомасштабних змін в системі державного управління, проте поступово переросла в масштабну реструктуризацію державних установ з одночасним впровадженням ринкової конкуренції у сферу надання бюджетних послуг. У Великобританії внаслідок проведення комплексного аналізу державних видатків, запроваджується новий підхід в системі видатків бюджету, що включає в себе два основних елементи: Угоди про бюджетні послуги (Public Service Agreements, PSA) та Угоди про якість послуг (Service Delivery Agreements, SDA). Такі угоди встановлюють мету та завдання кожного міністерства, цільові значення показників якості, обсяг бюджетних послуг та очікуваний ефект від їх надання. З 2000 року міністерства аналізують показники кінцевих результатів та обґрунтовують їх роль у досягнення цільових показників. Міністерства звітують про досягнуті результати двічі на рік: у щорічній звітності, яка публікується навесні, і в звітах про результати, які

публікуються восени. Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі країни ґрунтується на таких принципах:

- визначення цілей бюджетної політики з урахуванням основних пріоритетів державної політики;
- розробка бюджетної стратегії та визначення обсягу видатків щодо забезпечення державних функцій і видатків;
- визначення для кожного міністерства цілей та завдань, а також цільових показників обсягу, якості та ефективності надання бюджетних послуг [5, с. 5-22].

На особливу увагу заслуговує бюджетне планування в Японії. Воно є складовою системи економічного та соціального планування, має довгостроковий термін. Довгострокове планування започатковано з 1950 року і діє досі. Пріоритетним напрямом є економічне планування, в основу якого покладено середньострокову і довгострокову програму економічного зростання. Специфічною рисою бюджетного планування Японії є те, що цільові програми є важелем розвитку нових наукоємних галузей, серед яких слід назвати такі: електроніка, інформаційні технології, робототехніка. Отже, держава впливає на науково-технічні процеси в країні, інвестиційну та інноваційну структуру економіки, майбутній розвиток національної економіки [64, с. 408].

Перехід до застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі Франції розпочато відносно нещодавно, з розробки в 2001 році проекту Органічного (конституційного) закону про державні фінанси (закон LOLF (*Loi Organique relative aux Lois des Finances*)), який набув чинності з 1 січня 2006 року. Закон LOLF ввів у законодавство Франції поняття «результативність бюджетних видатків» та закріпив основні принципи програмно-цільового методу (див. рис. 2.4.). При складанні проекту бюджету стали формулюватися цілі і показники результативності. Так, в 2006 році відбулася принципова зміна процесу складання бюджету: перехід від логіки відстеження видатків до логіки відстеження результатів діяльності державних служб.

Для кожної програми в рамках місій визначені пріоритети і задані цілі. Одразу після визначення пріоритетів програми, відповідальні за програму чиновники повинні сформулювати обмежене число цілей (3-4 цілі для кожної програми) та показників їх досягнення (2-3 показника для кожної цілі). Так, у Франції проект бюджету на 2011 рік включав 32 місії, що відповідають основним напрямам державної політики, 123 програми і приблизно 600 підпрограм.



Рис. 2.4. Принципи програмно-цільового методу, закріплені в Органічному законі про державні фінанси Франції

Основними критеріями відбору цілей програм є: відповідність пріоритетам державної політики, спрямованість на вдосконалення, рівновага, взаємна координація, зрозумілість, вимірність, чіткість визначення відповідальних осіб та очікуваних результатів. У березні-квітні кожного року міністерства Франції подають до Управління по бюджету список цілей і показників результативності для програм, за реалізацію яких вони відповідають. Після такого подання, між міністерствами і Управлінням по бюджету, відбувається їх обговорення. У разі відсутності схвалення таких цілей і їх показників Управлінням по бюджету, проводяться консультації з

представниками Міжвідомчого комітету з аудиту програм і Рахункової палати. Щорічний проект бюджету, поданий в парламент Франції, містить цілі кожної програми і показники їх досягнення, а також докладні обґрунтування виділення бюджетних коштів. Важливо відзначити, що у проекті бюджету закладено видатки на інформаційне забезпечення кожної програми, а у деяких місяцях такі видатки можуть бути виділені в окрему програму.

Показники результативності програм відображають динаміку досягнення затверджених цілей програм. Методика розрахунку по кожному показнику також наводиться в проекті бюджету. Такі показники повинні бути: актуальними (корисними) – пов'язаними з метою програми та достатніми для досягнення цих цілей; зрозумілими кожен громадянин повинен мати можливість зрозуміти методику розрахунку показника; надійними заснованими на достовірних даних. Починаючи з 2009 року, в проекті бюджету Франції наводиться інформація не лише по показникам результативності програм, але й по показникам результативності місій.

Актуальність (корисність), зрозумілість і надійність показників результативності програм оцінюються спеціально створеним міжвідомчим комітетом з аудиту програм (СІАР), до якого входять генеральні фінансові інспектори з різних міністерств. СІАР перевіряє якість даних та аналізу, що містяться в річних планах і в звітах про результати діяльності міністерств. Щороку кожне міністерство подає в парламент проект звіту про результативність, що включає детальний звіт про досягнення цільових значень показників результативності з урахуванням зовнішніх чинників. Потім, визначається досягнення затверджених цілей та кількість витрачених коштів. В результаті такого аналізу коригуються цілі, що визначені для бюджету наступного періоду.

Суттєвої кореляції між бюджетом на наступний період і результатами попереднього немає, оскільки не завжди можливо визначити, чому та чи інша мета не була досягнута. Важливу роль в аудиті результатів діяльності відіграє Рахункова палата Франції, що проводить аналіз «послідовності та

достовірності» даних у бюджетній документації, як *ex ante*, так і *ex post*. Корисним для України може стати досвід Франції в питаннях організації навчання новим принципам програмно-цільового методу співробітників, що залучені до реалізації його основних елементів. Так у 2003 році з метою здійснення бюджетної реформи в складі Інституту державного управління та економічного розвитку (Institut de la gestion publique et du développement économique – IGPDE) було створено окремий департамент, функцією якого стало супровід реформ в міністерствах. Інститутом державного управління та економічного розвитку було розроблено три етапи навчання для співробітників міністерств і відомств, що тим чи іншим чином причетні до впровадження програмно-цільового методу.

Всі три хвилі навчання проходили між 2003 і 2006 рр. під час перехідного періоду, що передував реалізації LOLF. Так, перший етап такого навчання являв собою підготовку 750 «посланців LOLF» добровольців з числа працівників міністерств, які протягом п'яти років навчили і перепідготували п'ятнадцять тисяч співробітників. Другий етап торкнувся більш глибокої спеціалізації у перепідготовці кадрів: окремі програми «перенавчання» були розроблені для співробітників, що займаються прогнозуванням доходів бюджету, плануванням витрат, виконанням бюджету та ін. На третьому етапі навчання передбачалось залучення управлінського апарату міністерств [5, с. 5-22].

В Італії, на відміну від інших розвинених країн, бюджетне планування здійснюється не на рівні міністерств та відомств, а на загальнодержавному рівні. Також зазначимо, що в процесі бюджетного планування враховуються довгострокові наслідки поточної бюджетної політики. Тобто використовується досить складна система прогнозів. Водночас ключовим критерієм ефективності бюджетного процесу в Італії визначається принцип прозорості – показники виконання видаткової частини державного бюджету в обов'язковому порядку та в повному обсязі публікуються [27, с. 42-50].

Таким чином, застосування розвинутими країнами програмно-цільового

методу на середньостроковий період сприяє їх економічному розвитку, виконанню соціальних програм, покращує діяльність органів влади, сприяє їх відповідальності. Ось чому слід сказати, враховуючи усі реформи, що відбуваються в Україні, ґрунтуючись на світовому досвіді, що держава потребує корінних змін у бюджетному плануванні. Воно має відбуватися на підставі програмно-цільового методу та на середньостроковий період. На наш погляд, це забезпечить послідовність у прийнятті бюджетних рішень; відбудеться взаємозв'язок між стратегічними цілями державної політики із запропонованими цільовими бюджетними програмами з визначенням обсягів фінансових ресурсів та їх цільового використання; покращення контролю та відповідальності за їх використанням; формування умов для проведення послідовної та обґрунтованої фінансової і бюджетної політики.

Згідно з Основними підходами до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, введення елементів програмно-цільового методу на місцевому рівні запроваджувався у 2011 р. в усіх місцевих бюджетах Автономної Республіки Крим, Житомирської, Луганської, Львівської областей (крім бюджетів сіл, селищ, міст районного значення) та бюджеті міста Києва. Відповідно до пункту 18 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України з врахуванням Закону України № 79-VIII від 28.12.2014 р., програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 р. На сьогодні програмно-цільовий метод застосовується на рівні державного бюджету і певною мірою дозволяє відстежити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів шляхом використання інформації щодо результативних показників та іншої інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про виконання паспортів бюджетних програм.

Так, станом на сьогодні, в Україні, діють наступні державні цільові програми:

- Державна цільова програма утилізації компонентів рідкого ракетного

палива (гептилу) на період до 2020 року;

– Державна цільова програма з фізичної, медичної, психологічної реабілітації соціальної та професійної реадаптації учасників антитерористичної операції та осіб, які брали участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, на період до 2022 року;

– Загальнодержавна цільова програма протидії ВІЛ інфекції/СНІДу на 2014-2018 роки;

– Державна цільова соціальна програма розвитку аеропортів на період до 2023 року;

– Державна цільова програма реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки;

– Державна цільова програма «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року;

– Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року;

– Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2016-2020 роки [72].

Необхідним є продовження роботи щодо поглиблення застосування цільових програм в бюджетному процесі України у частині підвищення результативності діяльності розпорядників бюджетних коштів у досягненні визначених цілей, удосконалення системи оцінки результативності бюджетних програм з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів з точки зору отримання конкретних суспільно вагомих результатів [70, с. 88].

При розробці та реалізації цільових програм різного рівня необхідно робити ставку на чітке виділення пріоритетів і ефективне витрачання коштів: кожна державна гривня повинна бути спрямована на кінцевий результат, тобто відповідати цілям економічного зростання. Пріоритетними повинні бути

цільові програми у сфері високих технологій та інновацій, освіти та охорони здоров'я [66, с. 91].

Зарубіжний досвід використання на практиці програмно-цільового підходу в бюджетному процесі засвідчує такі його переваги:

- держава надає населенню суспільні блага і послуги, що відповідають потребам суспільства і характеризується найбільш високими показниками соціальної ефективності;

- перехід на програмно-цільовий метод дозволяє критично оцінити напрями витрачання коштів і відмовитись від деяких видів видатків, що здійснюються «по інерції», без належного соціально-економічного обґрунтування необхідності їх фінансування;

- підвищується відповідальність розпорядників бюджетних коштів за досягнення кінцевого результату, під яким варто розуміти не лише надання певного об'єму послуг або виконання певного об'єму робіт, але і досягнення якісних показників;

- з'являється можливість реально оцінювати фінансовий стан держави завдяки більш повній картині наявних в її розпорядженні ресурсів [67, с. 56].

Підсумовуючи вищезазначене можемо зробити висновок, що на теперешній час державна політика в Україні за своїми головними напрямками реалізується за допомогою такого аспекту публічної діяльності, як програмно-цільовий підхід. Державні цільові програми виконують важливу роль у розвитку національної економіки тому що, вони є комплексом 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. Цільові програми соціально-економічного розвитку виконують важливу роль реалізації структурної політики держави, активного впливу на виробничі та економічні процеси. Реалізація цільових державних програм сприяє активізації впливу позитивних

глобалізаційних процесів на Україну.

Використання зарубіжного досвіду у запровадженні цільових програм дозволяє визначити для України такі напрямки вирішення проблем у процесі реалізації цільових програм, а саме: конкретизувати та чітко формувати основні цілі та завдання програми; в задачах програм передбачати результати; розробляти додаткові варіанти реалізації програми при зниженні її фінансування; необхідно аналізувати, прораховувати зовнішні та внутрішні фактори ризику, які впливають на ефективність реалізації програм; вирішувати питання дублювання державних цільових програм, що не гарантує їх якісного виконання.

Структура та принципи розроблення цільових програм в Україні на даний час регулюються Законом України «Про державні цільові програми», Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», Наказом Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм» за № 742 від 24.06.2010 р. та Бюджетним кодексом України.

На сучасному етапі розвитку формування і реалізація цільових програм соціально-економічного розвитку є публічно-управлінським механізмом для України при вирішенні проблематики соціально-економічної стану держави.

РОЗДІЛ 3

ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНИ

3.1. Аналіз цільових програм соціально-економічного розвитку м. Запоріжжя

У сучасних умовах політика уряду держави, спрямована на підтримку євроінтеграційних процесів, передбачає підвищення конкурентоспроможності української економіки, забезпечення сталого розвитку територіальних громад через децентралізацію влади, перетворення суб'єктів місцевого самоврядування в реальних агентів позитивних змін.

Запоріжжя – адміністративний центр Запорізької області, один з найбільших адміністративних, індустріальних і культурних центрів півдня України. Особливістю міста Запоріжжя є те, що в ньому зосереджено 65% продуктивних потужностей і 43% населення Запорізької області. Запоріжжя – шосте за кількістю населення місто України. Станом на 1 січня 2016 року населення Запоріжжя налічувало 756927 осіб. Запоріжжя – четвертий за величиною індустріальний центр України з розвиненим машинобудуванням, чорною та кольоровою металургією, хімічною та будівельною промисловістю. Усе більшого значення набувають легка та харчова промисловість, сфера обслуговування. Місто має річковий порт, міжнародний аеропорт і є важливим транзитним залізничним вузлом. Існуючі природні, матеріальні, фінансові, економічні, трудові, соціальні, інтелектуальні ресурси м. Запоріжжя, які при належній організації та об'єднанні зусиль, можна використовувати з метою вирішення проблем місцевого розвитку. Ці можливості дають нам великі шанси у найближчому майбутньому перетворити Запоріжжя на сучасне європейське місто [65, с. 11].

Головною метою та пріоритетами економічного і соціального розвитку міста є: збереження та зміцнення економічного, соціального та інвестиційного потенціалу міста, підвищення рівня та якості життя населення шляхом забезпечення комплексного і збалансованого розвитку міста.

Варто зазначити, що на сьогодні м. Запоріжжя має Програму економічного і соціального розвитку м. Запоріжжя на 2019 рік, яка розроблена на виконання ст.143 Конституції України, ст.27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та враховує основні напрямки Державної Стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, Стратегії розвитку міста Запоріжжя до 2028 року та Плану заходів з реалізації на 2018-2020 роки. Методичною основою розроблення Програми є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» та постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» [56].

Програма економічного і соціального розвитку м. Запоріжжя на 2019 рік охоплює наступні галузі: промисловість, зовнішньоекономічна діяльність, капітальне будівництво, інвестиції, житлово-комунальне господарство транспорт, торгівля та послуги, фінанси та бюджет, соціальна сфера, стан ринку праці, малий та середній бізнес, адміністративні послуги, освіта, охорона здоров'я, культура, екологія.

Головною метою програми є створення умов для економічного зростання та підвищення якості життя населення шляхом впровадження стратегічних завдань та заходів.

До пріоритетних напрямків програми віднесено:

- створення умов для покращання довкілля та ресурсозбереження;
- створення умов для розвитку підприємництва та креативної економіки;
- створення умов для розвитку зручної, безпечної та креативної інфраструктури міста;
- створення умов для покращання якості життя.

Програма соціально-економічного розвитку міста ґрунтується на аналізі фактичних показників економічного і соціального розвитку міста, що утворилися у попередні роки та на оцінці економічної ситуації, яка склалася у місті на кінець 2018 року [57].

Програма соціально-економічного розвитку міста на 2018 рік спрямовувалася на активізацію економічного розвитку всіх галузей господарського комплексу міста, підвищення економічної активності, подальший розвиток малого та середнього бізнесу, забезпечення зайнятості населення, підтримку його найуразливіших верств, доступ до якісних соціальних послуг, забезпечення безпеки життєдіяльності, підтримку сім'ї, дітей та молоді тощо.

Програма соціально-економічного розвитку міста на 2018 рік передбачала фінансування 43 місцевих цільових програм. Всі вони охопили більш важливі напрямки як соціальної сфери так і економічної діяльності міста.

Також з метою оцінки реалізації місцевих цільових програм головними розпорядниками можемо дослідити рівень ефективності їх виконання згідно з таблицею 1 [56; 57; 58] та таблицею 2 [44]. (див. Додаток Б).

За результатами ефективності реалізації програм можемо побачити, що за 2018 рік більшість програм мають високу оцінку ефективності у сферах охорони здоров'я, освіти, молодіжної політики та спорту, транспортного забезпечення, що вказує на ефективність розподілу коштів та отримання очікуваних результатів. Але також є і програми з середньою оцінкою ефективності, що вказує на недостатній рівень освоєння коштів, проведення заходів і отримання запланованих результатів. Тому потрібно приділити певну увагу шляхам підвищення ефективності реалізації бюджетних програм, що у свою чергу підвищить ефективність використання коштів місцевих бюджетів.

3.2. Особливості реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в публічно-управлінській діяльності виконавчого комітету Запорізької міської ради

Однією із задач місцевих керуючих органів є затвердження різноманітних програм соціально-економічного розвитку територій, які знаходяться в їх віданні. Саме створення таких програм та їх виконання щонайбільше показують, як місцева влада піклується про людей та розвиток територій. Тому грамотне прийняття програм соціально-економічного розвитку є актуальним і важливим питанням сьогодення.

Місцева програма економічного і соціального розвитку – це документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку на короткостроковий період, як правило, на рік, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система напрямків та заходів органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери.

Разом із програмою соціально-економічного розвитку розробляються місцеві цільові програми, які є її складовими. Такі програми розробляються на всіх рівнях місцевого самоврядування [6].

У рамках реалізації цільової програми ресурси розподіляються з урахуванням та залежно від досягнення конкретних суспільно значущих результатів згідно з пріоритетами стратегії міста. Цільові програми допомагають оптимізувати обмежені ресурси бюджету підвищити результативність органів влади і якість послуг, що надаються ними, а також забезпечити підвищення результативності витрат через економію бюджетних коштів і зосередження ресурсів на досягненні найважливіших для суспільства завдань [48, с. 59-60].

Місто Запоріжжя – обласний центр Запорізької області, один з найбільших адміністративних, індустріальних та культурних центрів півдня України.

Виконавчий комітет Запорізької міської ради є складовою частиною єдиної системи місцевого самоврядування у місті. У своїй діяльності виконавчий комітет керується Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [55], іншими законами України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, рішеннями обласної ради, рішеннями міської ради та її виконавчого комітету та розпорядженнями міського голови.

Відділ бухгалтерського обліку та звітності виконкому Запорізької міської ради (далі – відділ) є структурним підрозділом виконавчого комітету Запорізької міської ради. Питання щодо створення, реорганізації, ліквідації відділу вирішуються виконавчим комітетом Запорізької міської ради. Положення про відділ затверджується виконавчим комітетом Запорізької міської ради.

Відділ у своїй діяльності керується Конституцією України, Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», Бюджетним кодексом України, законами України, указами і розпорядженнями Президента України, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України, розпорядженнями голови обласної державної адміністрації, рішеннями міської ради, виконавчого комітету міської ради, розпорядженнями міського голови, цим положенням та іншими нормативними актами. З питань організації роботи з охорони праці відділ керується законодавством про працю, нормативними актами про охорону праці.

Основними завданнями відділу бухгалтерського обліку та звітності виконкому Запорізької міської ради є:

- ведення бухгалтерського обліку фінансово-господарської діяльності бюджетної установи з урахуванням особливостей діяльності органів місцевого самоврядування та складення звітності;
- забезпечення дотримання бюджетного законодавства при взятті бюджетних зобов'язань, своєчасного подання на реєстрацію таких зобов'язань, здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань, достовірного

та у повному обсязі відображення операцій у запобігання виникненню негативних явищ у бухгалтерському обліку та звітності;

– забезпечення контролю за наявністю і рухом майна, використанням фінансових і матеріальних (нематеріальних) ресурсів відповідно до затверджених нормативів і кошторисів;

– запобігання виникненню негативних явищ у фінансово-господарській діяльності, виявлення і мобілізація внутрішньогосподарських резервів [54].

Враховуючи початок затвердження бюджетних програм станом на 01.03.2018р. виконавчий комітет Запорізької міської ради визначений головним розпорядником бюджетних коштів за наступними місцевими програмами (див. табл. 3.1.).

Фінансування місцевої бюджетної програми здійснюється виключно за умови включення її до переліку місцевих бюджетних програм, який затверджується рішенням міської ради про бюджет міста. Протягом року обсяг фінансування за програмами за рахунок надання коштів із загального та спеціального (крім власних надходжень бюджетних установ) фондів бюджету міста змінюватися відповідно до рішення міської ради про внесення змін до бюджету міста на відповідний рік. Відповідно до статі 20 Бюджетного кодексу України головний розпорядник бюджетних коштів розробив та протягом 45 днів з дня набрання чинності рішенням про бюджет міста затвердив спільно з департаментом фінансової та бюджетної політики міської ради паспорт місцевої бюджетної програми [11].

Пропонуємо розглянути та проаналізувати особливості реалізації наступної місцевої цільової програми, головним розпорядником якої у 2018 році був Виконавчий комітет Запорізької міської ради:

Міська цільова програма організації та відзначення в м. Запоріжжя загальнодержавних, міських та районних свят, державних пам'ятних дат та історичних подій на 2018 рік [53].

Таблиця 3.1.

Перелік місцевих цільових програм за 2018, головний розпорядник –
Виконавчий комітет Запорізької міської ради

№ з/п	Назва програми	Обсяг фінансування (тис.грн.)
1	Міська цільова програма надання автотранспортних та господарських послуг структурним підрозділам та виконавчому комітету міської ради	Загальний фонд – 8 719 133,00 грн.
2	Міська цільова програма організації та відзначення в м. Запоріжжі загальнодержавних, міських та районних свят, державних пам'ятних дат та історичних подій	Загальний фонд – 250 000,00 грн.
3	Міська цільова програма забезпечення членства Запорізької міської ради в Асоціаціях	Загальний фонд – 605 480,00 грн.
4	Міська цільова програма підтримки засобу масової інформації місцевого значення – КП «Редакція газети «Запорозька Січ»	Загальний фонд – 1 179 095,00 грн.
5	Міська цільова програма «Фінансова підтримка комунального підприємства «Муніципальна телевізійна мережа» (Телеканал «Z»)	Загальний фонд – 13 050 000,00 грн. Спеціальний фонд – 1 900 000,00 грн. Всього – 14 950 000,00 грн.
6	Програма «Цифрова стратегія міста на 2017-2020 роки»	Загальний фонд – 15 650 000,00 грн. Спеціальний фонд – 8 806 063,00 грн. Всього – 24 456 063,00 грн.
7	Програма використання коштів цільового фонду міської ради на 2018 рік	Спеціальний фонд – 100 000,00 грн,

Головною метою програми є виховання у мешканців почуття патріотизму до рідного міста, району та України в цілому, знання атрибутики, вшанування почесних громадян та виховання поваги до старшого покоління за допомогою проведення на належному рівні загальнодержавних, міських та районних свят, відзначення державних пам'ятних дат та історичних подій, заохочення трудових колективів та окремих громадян. Програма розроблена відповідно до Конституції України, Бюджетного кодексу України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, Положення про районну адміністрацію Запорізької міської ради по

Олександрівському, Заводському, Комунарському, Дніпровському, Вознесенівському, Хортицькому, Шевченківському району.

Щодо складу основних проблем та шляхів їх розв'язання, то треба зазначити наступне. Найвищою цінністю кожної держави є людина з її інтелектуальними та фізичними здібностями, які проявляються у повсякденному житті. Своєчасне визнання професійної майстерності, особистого внеску на створення матеріальної та духовної культури сьогодення, підтримка активної життєвої позиції, пошана багаторічної сумлінної праці є важливим стимулом для зміцнення духовного та психологічного здоров'я, усвідомлення власної причетності у розбудові та зміцненні економічної, соціальної, культурної, громадської та інших сфер суспільного життя міста та району. Оцінка трудових та творчих здобутків як окремих працівників, так і колективів підприємств, установ, організацій, забезпечення відзначення на місцевому рівні загальнодержавних, міських та районних свят, державних пам'ятних дат, історичних подій, сприятимуть патріотичному вихованню населення, формування здорового способу життя, розвитку духовності та зміцнення моральних засад суспільства. Основними проблемами, на які спрямована програма є: створення умов для підвищення рівня загальної культури населення; стимулювання активності мешканців у виробничій, громадській, творчій та інших сферах діяльності; підтримка талановитої молоді тощо. Реалізація програми передбачає тісну взаємодію органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та всіх мешканців міста. Основними напрямками реалізації програми є: створення організаційного механізму та впровадження кращого досвіду щодо проведення урочистих заходів, залучення громадськості до відзначення загальнодержавних, міських та районних свят, державних пам'ятних дат, історичних подій.

Основним завданням програми є забезпечення належної організації та проведення заходів щодо відзначення загальнодержавних, міських, районних свят, державних пам'ятних дат, історичних подій, професійних свят та подій міського та районного значення. В ході проведення заходів заплановано:

вшанування мешканців міста квітами та цінними подарунками, покладання квітів до пам'ятників, монументів, меморіалів та пам'ятних знаків, забезпечення перевезення ветеранів та учасників заходів, декоративне оформлення місця проведення та музичне супроводження заходу, забезпечення проведення конкурсних та концертних програм, урочистих мітингів, придбання інших товарів та послуг, обумовлених специфікою проведення конкретного заходу.

Фінансування на виконання зазначеної програми здійснюється за рахунок коштів загального фонду бюджету міста.

Реалізація Програми надає можливість мешканцям міста колективно відзначати загальнодержавні, міські та районні свята, державні пам'ятні дати, історичні події та інші заходи, що сприятимуть вихованню у мешканців підвищення екологічної свідомості, почуття патріотизму, любові до рідного міста, облагородження місць загального користування та прибудинкових територій, підвищенню національної свідомості, соціальної активності, зростанню авторитету органів місцевого самоврядування в широких колах громадськості.

Головними розпорядниками та виконавцями Програми є виконавчий комітет Запорізької міської ради та районні адміністрації Запорізької міської ради. Відповідно до статті 22 Бюджетного кодексу України вони:

- здійснюють управління бюджетними коштами у межах встановлених бюджетних призначень та оцінку ефективності бюджетної програми, забезпечують ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів;

- забезпечують складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством.

Розробник Програми - управління внутрішньої політики, преси та інформації Запорізької міської ради:

- забезпечує виконання запланованих програмою завдань та заходів і досягнення очікувальних результатів;

– забезпечує висвітлення реалізації заходів Програми в засобах масової інформації;

– проводить аналіз і комплексну оцінку результатів виконання завдань та заходів програм цільового використання коштів.

Головним розпорядником бюджетних коштів, що здійснює координацію дій між головними розпорядниками за Програмою, контролює хід її виконання, визначає прядок взаємного інформування (із зазначенням конкретних строків), готує відповідні звіти є виконавчий комітет Запорізької міської ради [53].

Слід зазначити, що цільова програма організації та відзначення в м. Запоріжжя загальнодержавних, міських та районних свят, державних пам'ятних дат та історичних подій на 2018 рік направлена на святкування та визначення таких свят:

- Хрещення Господнє;
- День Соборності та Свободи України;
- День пам'яті Героїв Крут;
- День Соборності та Свободи України;
- День вшанування учасників бойових дій на території інших держав;
- День виводу військ колишнього СРСР з Республіки Афганістан;
- День пам'яті Героїв Небесної Сотні;
- День народження Т.Г. Шевченка;
- День українського добровольця;
- Міжнародний день визволення в'язнів фашистських таборів;
- Річниця аварії на Чорнобильській АЕС;
- День Перемоги;
- День скорботи і пам'яті жертв депортації кримсько-татарського народу;
- День Конституції України;
- Початок героїчної оборони Запоріжжя у серпні 1941 року;
- День Незалежності України;
- День закінчення Другої Світової Війни;
- День партизанської слави;

- День машинобудівника;
- Річниця розстрілів у Бабиному Яру;
- День міста Запоріжжя (свято Покровського ярмарку);
- День захисника Вітчизни. День визволення м. Запоріжжя від фашистських загарбників. День українського козацтва;
- День визволення України від фашистських загарбників;
- День Гідності та Свободи;
- День пам'яті жертв голодоморів;
- День Збройних Сил України;
- День місцевого самоврядування;
- День вшанування учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;
- День енергетика;
- Річниця початку військової операції колишнього СРСР в Республіці Афганістан.

Більш детально приділимо увагу на розкриття напрямків видатків на реалізацію проведення заходів з відзначення вище зазначених свят, а саме:

- 1) видатки на придбання квіткової продукції, прапорів та прапорців, значків патріотичних, кульок з палками насадками, сувенірної продукції (чашка з нанесенням, блокнот з логотипом, пакети подарункові, футболки з нанесенням, набори подарункові) (задля підвищення патріотичного настрою свята);
- 2) видатки послуги звукопідсилення заходів;
- 3) видатки на послуги ведучого, на оренду приміщень та стільців для проведення круглих столів та семінарів;
- 4) видатки на оренди автотранспорту для підвезення учасників заходів до місць проведення заходів;
- 5) видатки на придбання подарунків для привітання ветеранів;
- 6) видатки для святкового оформлення місць проведення, зокрема придбання державних прапорів, прапорців маленьких патріотичних;

7) видатки на придбання почесних грамот, подяк, заохочувальних та цінних подарунків.

В ході проведення заходів відбулося вшановування мешканців міста квітами та цінними подарунками, здійснювалось матеріальне, грошове заохочення, покладання квітів до пам'ятників, монументів, меморіалів та пам'ятних знаків, забезпечувалось перевезення ветеранів та учасників заходів, декоративне оформлення місця проведення та музичне супроводження заходів, забезпечувати проведення конкурсних та концертних програм, вечорів пам'яті, урочистих мітингів, здійснення матеріального, заохочення обумовленого специфікою проведення конкретного заходу, надання премії та нагородження почесними грамотами та подяками, відповідно до рішень виконавчого комітету Запорізької міської ради.

Загалом, на проведення вище перелічених урочистих та святкових заходів були спрямовані видатки у сумі 250 000,00 грн. (див. табл. 3.2.) [44].

Окремо, більш детально зупинимося на проведенні у 2018 році заходу святкування дня міста Запоріжжя (свято Покровського ярмарку), де щорічно збільшується кількість учасників та гостей.

Таблиця 3.2.

Виконання цільової програми організації та відзначення в м. Запоріжжя загальнодержавних, міських та районних свят, державних пам'ятних дат та історичних подій на 2018 рік. Джерело фінансування – бюджет міста

Найменування заходу	Придбання квіткової продукції (грн.)	Сувенірна продукція (грн.)	Послуги з організації заходу (грн.)	Послуги із звукопідсилення (грн.)	Загальна сума витрат на проведення заходу (грн.)
Відзначення загальнодержавних, міських та районних свят; відзначення державних пам'ятних дат та історичних подій; відзначення професійних свят та інших подій міського та районного значення	49 800,00	76 300,00	70 000,00	53 900,00	250 000,00

Перед святом Покрови фермери з усієї Запорізької області та інших міст України приїхали до Запоріжжя, щоб взяти участь в ярмарку. Це чудова традиція, яка дозволяє не лише придбати продукцію за цінами на 10-30% нижче, ніж у магазинах та на ринках, але й гарно відпочити та провести час з родиною. Маршрут проведення ярмарку розтягнувся від пішохідного мосту на Набережній магістралі до Вознесенівського ринку. Близько 2 тисячам запоріжцям та гостям міста фермерами було запропановано товари та сільськогосподарську продукцію. Серед них брало участь близько 200 підприємців з інших регіонів України. Родзинкою проведення ярмарку у 2018 році стало те, що вперше свої локації представляли учасники об'єднаних територіальних громад.

Окрім торгівлі на каскаді фонтанів «Райдуга» було розташовано «містечко майстрів». Свої поробки представляли 300 майстрів народного мистецтва. Також тут проводилися майстер-класи, а наступного дня 7 жовтня відбувся фестиваль вуличної їжі «Пікнік на Райдузі». Традиційно у парку Вознесенівському була представлена виставка квіткових композицій. Під час ярмарку було здійснено приготування і безкоштовне частування жителів та гостей міста – відбулось приготування найдовшої картопляно-м'ясної запіканки, яке було зафіксовано представником Національного Реєстру рекордів України. Після приготування було здійснено пригощання відвідувачів ярмарку 4080 порціями запіканки.

На каскаді фонтанів було встановлено невелику сцену, на якій виступали народні колективи, також брали участь у концертних програмах районів міста вихованці міських палаців культури та музикальних шкіл.

Варто відзначити, що також у 2018 році, під час проведення свята оператори мобільного зв'язку збільшили кількість обладнання, щоб у пік відвідування усі гості змогли без проблем скористатися мобільним зв'язком.

Загалом у ярмарку були задіяні 124 сільгоспприємства. Товаровиробниками було надано широкий асортимент сільськогосподарської продукції та продуктів її переробки, а саме: м'яса і м'ясопродуктів – 4,5 тонни,

молока і молочної продукції – 3,6, яєць – 50,8 тис. штук, риби і рибної продукції – 2,7 тонни, соняшникової олії – 60,2, овочів – 35,1, фруктів – 49,4, зерна (пшениці, ячменю, проса, кукурудзи) - 76, соняшника - 20,0, круп і макаронних виробів – 13,0, борошна - 11, меду - 4,2 тонни та іншої продукції (хліб, хлібобулочні та кондитерські вироби, плодоовочева консервація, плодови та декоративні саджанці, насіння квітів).

На ярмарку також були представлені виставки автомобілів, експозиція сучасної техніки головного управління державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області. Під час проведення ярмарку було проведено різноманітні майстер-класи для дорослих та дітей, відбулась виставка виробів майстрів народних промислів з багатьох міст України.

В районі стадіону поблизу каскаду фонтанів «Райдуга» функціонувало дитяче містечко, на якому було розташовані різноманітні атракціони.

У 2018 році кількість учасників ярмарку збільшилася на 25%, тому збільшилась загальна протяжність ярмарку. Було встановлено 50 сміттєвих баків, 80 біотуалетів. Було організовано додаткові та подовжено деякі діючі маршрути громадського транспорту.

Загальні видатки на проведення свята представлені у таблиці 3.3. [74].

Взагалі, проведення свята Покровського ярмарку стало доброю традицією для нашого міста, тому що завдяки реалізації таких заходів відбувається відродження національних традицій, їх розвиток та формування інтересу до історичного минулого Запорізького краю, задовольняються потреби населення в розважальних заходах, також до громадського життя регіону залучаються мешканці міста різних вікових та соціальних категорій, налагоджуються нові довгострокові культурні та економічні міжрегіональні контакти шляхом організації участі в ярмарку представників інших регіонів. Здійснюється підтримка майстрів народних промислів та суб'єктів господарської діяльності, а мешканців міста забезпечуються сільськогосподарською продукцією за прийнятними цінами.

Таблиця 3.3.

Витрати на організацію та проведення Покровського ярмарку у 2018 р.

№	Напрямок витрат	Витрати, тис. грн.
1	Витрати на проживання в готелях іногородніх учасників ярмарку	54,000
2	Компенсація пального, витраченого іногородніми суб'єктами господарської діяльності	515,595
3	Виготовлення перепусток для в'їзду автотранспорту на територію ярмарку	0,782
4	Заходи, пов'язані з безкоштовним частуванням відвідувачів Покровського ярмарку українськими стравами та козацьким кулішем	198,440
5	Виготовлення рекламної продукції про проведення Покровського ярмарку	20,000
6	Прикрашання території проведення Покровського ярмарку з використанням елементів ландшафтного дизайну та квітів	600,00
7	Забезпечення належного санітарного стану території на Прибережній магістралі на час проведення Покровського ярмарку та прибирання території по завершенню свята	239,736
8	Забезпечення території проведення ярмарку точками підключення до мереж електроживлення	211,000
	Всього	1 839,553

Щодо соціо-культурного аспекту проведення заходів відзначення державних пам'ятних дат та історичних подій треба зазначити, що під час проведення загальнодержавних, міських та районних свят серед мешканців і гостей міста було проведено опитування (див. Додаток В).

Вік респондентів становить від 16 до 68 років (до 30 років – 30%, 30–50 років – 50%, понад 50 років – 20%), кількість жінок серед респондентів становить 72%. За результатами опитування можна зазначити, що більшість громадян 66% розуміють поняття “патріотизм” як любов до країни, міста де вони народились та мешкають, і тільки 32% опитаних вважають себе патріотами. На питання необхідності проведення свята відзначення державних пам'ятних дат та історичних подій більшість громадян висловились за проведення свят. Більшість опитаних охарактеризувала м. Запоріжжя такими

словами, як «рідне», «затишне», «спокійне». Запитання, як часто Ви відвідуєте такі заходи, отримало позитиву відповідь у 25% респондентів. Стосовно запитання пропозицій щодо проведення свят, мешканці міста запропонували частіше проводити свята, залучати молодь, проводити заходи більш у паркових зонах.

При узагальненні інформації можна зробити висновок, що виділення коштів на виконання Програми організації та відзначення в м. Запоріжжя загальнодержавних, міських та районних свят, державних пам'ятних дат та історичних подій надало можливість мешканцям міста колективно відзначати загальнодержавні та міські свята, державні пам'ятні дати, історичні події та інші заходи, що сприятимуть вихованню у мешканців міста почуття патріотизму, любові до рідного міста, підвищення національної свідомості, соціальної активності, духовності населення, зростанню авторитету органів місцевого самоврядування в широких колах громадськості.

Підвищення рівня духовності населення, формування у мешканців поваги до культурно-етнографічної спадщини краю, нових сучасних українських традицій може відбуватися за допомогою наступних аспектів:

- виховання правової культури, поваги до Конституції України, Законів України, державної символіки – Герба, Прапора, Гімну України та історичних цінностей;

- можливостями розкривати народну творчість, виявляти талановитих людей, а особливо молодь;

- сприяння набуттю молоді соціального досвіду, успадкування духовних та культурних надбань українського народу;

- залучення широкого кола мешканців міста до проведення свят.

Проведення загальнодержавних та міських свят стає гарним приводом вшанування видатних людей міста, виховання молоді на героїчних традиціях старших поколінь заохочення, відзначення та стимулювання окремих працівників, трудових колективів, які досягли високого професіоналізму і визначних успіхів у виробничій, науковій, державній, військовій, творчій та

інших сферах діяльності, зробили вагомий внесок у створення матеріальних і духовних цінностей або мають інші заслуги перед містом, тощо.

Реалізація Програми направлена на сприяння єдності та розвитку української нації за допомогою залучення жителів міста до заходів зі збереження національної пам'яті, популяризацію заходів з українського державотворення, у тому числі, пов'язаних з м. Запоріжжям та її жителями; також враховується громадська думка під час планування, проведення та інформаційної підтримки заходів, суспільне визнання внеску громадян, колективів, підприємств та організацій, інститутів громадянського суспільства у створення матеріальної та духовної культури міста забезпечення комунікації жителів міста з органами влади різних рівнів; підвищення туристичного та рекреаційного іміджу міста шляхом висвітлення проведених заходів у засобах масової інформації.

Треба зазначити, що реалізація цільової програми організації та відзначення в м. Запоріжжя загальнодержавних, міських та районних свят, державних пам'ятних дат та історичних подій дає змогу розвивати культуру суспільства, а саме трансформувати цілі суспільства, зміцнювати місцеві громади і створювати почуття ідентичності та належності людей будь-якого віку до міста, регіону, країни. Виконання програм такого характеру та змісту створює підтримку розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності, сприяє діалогу і злагоді.

3.3. Детермінанти оптимізації публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку на прикладі м. Запоріжжя

З метою підвищення ефективності публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку можемо запропонувати наступні шляхи оптимізації:

- розробки єдиної норми (методології) функціонування місцевих

цільових програм;

- постійно проводити навчання та підготовку у держслужбовців, які займаються розробкою цільових програм;

- здійснювати належний контроль за якістю місцевих програм з боку органів, що їх ухвалюють, та громадськості;

- постійно працювати над вдосконаленням нормативно-правової бази (наприклад, накази Мінфіну все ще не вимагають вказувати в паспортах бюджетних програм потреби у фінансуванні політик на наступні за плановим бюджетні періоди. Тобто паспорти програм залишаються інструментами однорічного планування, хоча мають бути невід’ємною складовою середньострокового бюджетного планування);

- удосконалення принципів розробки, функціонування та виконання місцевих цільових програм спрямованих на вирішення найбільш актуальних та першочергових проблем;

- підвищити вимоги до формування місцевої цільової програм (і перегляд уже затверджених) на предмет відповідності основним плановим і прогнозним документам міста;

- на етапі формування цільових програм здійснювати оцінку функціональних повноважень і обов’язків головних розпорядників бюджетних коштів та відповідність їхнім завданням місцевих цільових програм;

- регулювання кількості програм. Наявність великої кількості як обласних так і місцевих цільових програм призводить до неефективного використання бюджетних коштів та не дає можливості досягнути поставлених цілей;

- державні замовники програм, якими є переважно міністерства та інші центральні органи виконавчої влади повинні бути зацікавлені як в оптимізації кількості програм, так і у запровадженні жорсткої системи контролю за їх виконанням;

- замовники програм повинні проводити активну роботу щодо пошуку не бюджетних джерел фінансування, особливо за умови економії бюджетних

коштів;

– розширити обсяг інформації, що надається паспортом бюджетної програми. Для цього потрібно щоб бюджетні програми відображали наступну інформацію:

а) на вирішення якої проблеми спрямована програма;

б) якою буде стратегія вирішення проблеми;

в) яка група громадян відчуватимуть вплив дії програми;

г) які продукти (публічні послуги) будуть впроваджені в рамках реалізації даної програми;

д) якими будуть очікувані результати програми.

– підвищення різноманітності програм, що не дасть можливості отримання суб'єктами господарювання місцевої фінансової підтримки на одні цілі за кількома програмами;

– розробка так званих “запасних” варіантів здійснення цільових програм при умовах низького рівня фінансування та недофінансування цільових програм;

– вдосконалення більш детальної оцінки та моніторингу їх реалізації та належного контролю за якістю місцевих програм з боку органів, що їх ухвалюють та громадськості. Зокрема встановлення пріоритетності та першочерговості проведення заходів окремої місцевої програми;

– підвищити контроль за ходом виконання програмних заходів.

– доведення інформації щодо причини невиконання програм у разі виділення коштів на її реалізацію у поточному році;

– підвищити рівень долучення до розробки проектів цільових програм не тільки органів державної влади та місцевого самоврядування, а й наукових і громадських організацій, господарюючих суб'єктів (здійснювати просвітницькі та інформаційні заходи щодо широкого залучення громадського контролю до процесу формування і реалізації державних цільових програм (публічні доповіді виступи головних розпорядників бюджетних коштів);

– посилити відповідальність розпорядників бюджетних коштів за

досягнення ними кінцевих кількісних та якісних показників в результаті їх освоєння в рамках реалізації цілей та заходів програми (розробити механізм притягнення до реальної відповідальності державних замовників і керівників програм за їх невиконання та недосягнення програмних цілей);

- проведення публічного обговорення проектів програм та результатів їх виконання;

- застосовувати принцип прозорості – публікувати звітність щодо виконання державних цільових програм у повному обсязі, в обов'язковому порядку;

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

- у разі виявлення низької ефективності виконання цільової програми знайти причини, зазначити про їх існування та шляхом розробки коригувальних дій попередити їх виникнення у майбутньому.

Реалізація запропонованих шляхів підвищення ефективності публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку дозволить не лише підвищити якість бюджетних програм та бюджетного планування в цілому, але й забезпечити якість впровадження середньострокового бюджетного планування діяльності уряду.

У реаліях сьогодення, для того, щоб програми мали реальний, позитивний вплив на розвиток економіки як окремого регіону так і держави в цілому, бюджетні кошти, з огляду на їх фінансову обмеженість, повинні виділятися лише на найбільш ефективні програми. А це в свою чергу надає можливість цільовим програмам стати більш дієвим і ефективним механізмом вирішення першочергових соціально-економічних проблем. Висока ефективність виконання програм сприяє підвищенню довіри до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, виконання його соціальних функцій.

Чіткість оцінки результатів використання бюджетних коштів дозволяє відстежувати і підтримувати позитивні тенденції соціально-економічного розвитку території.

Станом на сьогодні цільові програми стали не лише інструментом планування, а й управління розвитком, оскільки забезпечують реалізацію всіх компонентів процесу управління, а саме: цільова спрямованість, планування діяльності ресурсів, фінансування, облік і контроль, прогнозування результатів. Цільові програми є потужним механізмом планування та управління місцевим розвитком, що в тій чи іншій формі застосовується у більшості міст світу. Саме цільові програми, завдяки концентрації фінансових, наукових, людських ресурсів при прийнятті якісно нових управлінських рішень, є одним із факторів подолання негативних соціально-економічних процесів в економіці.

ВИСНОВКИ

В цій кваліфікаційній роботі була зроблена спроба дослідження публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні. В ході вивчення вказаної проблематики автор дійшов таких висновків.

По-перше, у процесі аналізу сучасного стану дослідження публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні особливе значення надається питанням ефективного перерозподілу фінансових ресурсів. На особливу увагу заслуговує реалізація державних цільових програм, що є основним інструментом реалізації пріоритетних напрямків соціально-економічного, економічного, екологічного, науково-технічного, соціально-культурного розвитку країни, концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу регіону, а також координації діяльності державних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій з метою розв'язання конкретних завдань.

Основними поняттями теми кваліфікаційної роботи є публічно-управлінський механізм, що розглядається як складна система управлінської діяльності державних органів, яка спрямована на досягнення поставлених цілей, має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкти управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням; поняття цільова програма – 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 бюджету та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Соціально-економічний розвиток – це багатомірний процес, який має розглядатися з урахуванням такої сукупності соціальних та економічних цілей, як зростання виробництва та доходів населення; збільшення добробуту, поліпшення стану здоров'я, якості освіти; формування умов, які сприяють

зростанню гідності громадян; змін в інституціональній, соціальній та адміністративній структурі суспільства; змін у свідомості громадян; змін у традиціях та звичках.

У дослідженні публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку в Україні було застосовано ряд принципів, таких як принципи комплексності, історичний та термінологічний принципи. На кваліфікаційну роботу поширюються наступні загальнонаукові методи: діалектичний, системний, структурно-функціональний, метод індукції, метод дедукції, що дозволило дослідити особливості формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку у м. Запоріжжі, їх значення для місцевих (державних) управлінських установ, результати та шляхи підвищення ефективності їх реалізації у майбутньому. Для вивчення організаційно-психологічних проблем було використано метод опитування.

По-друге, у кваліфікаційній роботі було проведено дослідження соціально-економічного розвитку України як результату публічно-управлінської діяльності. У результаті дослідження зазначається те, що головним інструментом реалізації цільових програм є застосування програмно-цільового методу. Більшість країн цей метод визначила як найпрогресивніший у бюджетному плануванні. Його особливістю є високий рівень результативності. Цей метод у бюджетному процесі передбачає управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Нормативно-правова основа формування та реалізації цільових програм в Україні на сьогодні регулюється такими законодавчими документами: Закон України «Про державні цільові програми», Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», Наказ Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної

ефективності виконання державних цільових програм» за № 742 від 24.06.2010, Бюджетний кодекс України.

Використання зарубіжного досвіду у запровадженні цільових програм дозволяє визначити для України такі напрямки вирішення проблем у процесі реалізації цільових програм, а саме: конкретизувати та чітко формувати основні цілі та завдання програми; в задачах програм передбачати результати; розробляти додаткові варіанти реалізації програми при зниженні її фінансування; необхідно аналізувати, прораховувати зовнішні та внутрішні фактори ризику, які впливають на ефективність реалізації програм; вирішувати питання дублювання державних цільових програм, що не гарантує їх якісного виконання.

По-третє, у результаті проведення аналізу цільових програм соціально-економічного розвитку м. Запоріжжя була досліджена ефективність результатів реалізації цільовими програм за певними соціально-економічними галузями розвитку міста.

У кваліфікаційній роботі були розглянуті особливості реалізації міської цільової програми організації та відзначення в м. Запоріжжя загальнодержавних, міських та районних свят, державних пам'ятних дат та історичних подій на 2018 рік.

Наприкінці кваліфікаційній роботі автором були запропоновані детермінанти оптимізації формування та реалізації цільових програм, які дають можливість у майбутньому правильно розробляти й успішно реалізовувати програми соціально-економічного розвитку держави, підвищувати рівень розвитку економіки і на цій основі забезпечити зростання рівня та поліпшення якості життя населення.

У кваліфікаційній роботі реалізована основна мета дослідження, розв'язані усі досліджувані завдання. Гіпотеза роботи про те, що оптимізація публічно-управлінського механізму формування та реалізації цільових програм соціально-економічного розвитку суттєво вплине на соціально-економічний розвиток країни взагалі та регіонів зокрема підтверджена.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Абрамов Л.К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації : навч. посіб. Кіровоград : ІСКМ, 2010. 100 с.
2. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика : навч. посіб. Київ, 1998. 432 с.
3. Агєєв Д. О. Особливості державних цільових програм як інструменту розвитку економіки та їх класифікація. *Вісник Запорізького національного університету*. Запоріжжя. 2010. № 3 (7). С. 155–161.
4. Акуменко В.Д., Сурмін Ю.П., Краснейчук А.О. Методологія державного управління як галузі науки : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2010. 32 с.
5. Афанас'єв М.П. Програмний бюджет: краща практика. *Фінансовий журнал*. 2011. №1. С. 5-22.
6. Балусєва О. Програми соціально-економічного та культурного розвитку. *Бюджетна бухгалтерія*. Київ. 2017.
URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/bb/2017/february/issue-5/article-24981.html>.
(дата звернення: 10.11.2019).
7. Бернацький П. Й., Губарева І. О., Кизим М. О., Забезпечення економічної безпеки України шляхом зниження рівня корупції : монографія. Харків : ІНЖЕК, 2014. 184 с.
8. Бєсєдіна В. Ф., Богдан І. В., Варениченко Л. Л. Прогнозування і розробка програм : навч. посіб. Київ : Науковий світ, 2000. 468 с.
9. Бєсєдін В. Ф. Прогнозування і розробка програм : навч. посіб. Київ : Науковий світ, 2000. 468 с.
10. Білопольська В.М., Чурікова К.О. Програмно-цільовий метод: наукове обґрунтування необхідності його використання в управлінні бюджетними ресурсами великого промислового регіону. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2011. № 12. С. 55-63.
11. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (дата звернення: 21.10.2019).

12. Вавіліна Н.І., Куранда Т.К. Цільові програми в системі державного управління науково-технологічним розвитком. *НТІ*. 2011. № 2. Київ, 2011. С.17.

13. Васильев С.В, Штрейс Д.С. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ (на основе Канадского опыта) : учебн. пособ. Москва, 2006. 175 с.

14. Галайко Н.В. Науково-теоретичні аспекти сутності поняття «державна цільова програма». *Науковий вісник*. Київ. 2014. 14 січня (№1). 157 с.

15. Генералов В.В. Анализ программ государственной поддержки предпринимательства. Новосибирск : ИСОПП СО РАН, 2004. 48 с.

16. Горбатова Є. Ф., Хаустова В. Є. Оцінка якості цільових програм розвитку туристичної галузі в регіонах України. *Науковий електронний журнал*. Харків, 2014 № 4. С. 184-185. URL: http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2014-4_0-pages-183_196.pdf. (дата звернення: 21.10.2019).

17. Гриньова В.М., Новікова М.М. Державне регулювання економіки : підручник. URL: https://pidruchniki.com/1226042538391/ekonomika/derzhavne_regulyuvannya_ekonomiki. (дата звернення: 12.11.2019).

18. Димченко В. В., Димченко О. В. Роль програмно-цільових механізмів удосконалення бюджетного процесу в реформуванні житлово-комунального господарства. *Економіка та держава*. Харків. 2010. № 6. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/6_2010/14.pdf. (дата звернення: 10.10.2019).

19. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. Київ : Знання-Прес, 2002. 326 с.

20. Єпіфанов А.О. Управління регіоном : навчальний посібник. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. 361 с.

21. Журавка Ф.О., Овчарова Н.В. Оцінка ефективності реалізації державних цільових програм у соціальній сфері. *БІЗНЕСІНФОРМ*. Харків. 2014. № 6. С. 202-206.

22. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права : підр. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

23. Запатріна І.В., Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету. *Фінанси України*. Київ. 2008. № 5. С. 3-14.

24. Квак М.В. Державні цільові програми – основа реалізації політики сталого розвитку в Україні : зб. наук. праць. Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр «Економічна думка», 2017. № 1. С. 43–48.

25. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2007. 640 с.

26. Ковбасюк Ю.В. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ, 2010. 820 с.

27. Комаров Н. Федеральные целевые программы: опыт разработки и реализации. *Економист*. 2008. № 3. С. 42-50.

28. Константинов О.О. Основні підходи до реалізації сучасних механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіону в Україні. *Державне управління, удосконалення та розвиток*. Дніпро : ТОВ ДКС-центр, 2014. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1011>. (дата звернення 10.10.2019).

29. Кочергін А. Н. Научное познание: формы, методы, подходы : Спецкурс. МГУ им. М. В. Ломоносова, Ин-т повышения квалификации преподавателей обществ. наук. Москва : Изд-во МГУ, 1991. 79 с.

30. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». *Державне управління, удосконалення та розвиток*. Дніпро : ТОВ ДКС-центр, 2009. № 3 URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=56h>. (дата звернення 10.10.2019).

31. Кустовська О.В. Методологія системного підходу та наукових досліджень : курс лекцій. Київ : ВДНУ, 2015. URL: <https://uchebnik-online.net/book/602-metodologiya-sistemnogo-pidxodu-ta-naukovix-doslidzhen-kurs-lekcij-kustovska-o-v/5-11-sistemnij-pidxid-jogo-misce-ta-rol-u-naukovomu-piznanni.html>. (дата звернення: 09.07.2019).

32. Кушнір М.О. Правові засади забезпечення функціонування державних цільових програм. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 1. С. 11–15.
33. Леонт'єв В. Державне регулювання економіки : навч. посіб. Київ : Знання, 2006. URL: <https://library.if.ua/book/72/5289.html>. (дата звернення: 22.10.2019).
34. Лібанова Е.М. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання : монографія. Умань : Видавець «Сочінський», 2012. 312 с.
35. Лобко А.Г., Райзберг Б. А. Программно-целевое планирование и управление : учебник. Москва : ИНФРА-М, 2002. 428 с.
36. Мацедонська Н.В. Світовий досвід бюджетного планування. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2017. № 1(19). С.406-409. URL: <http://global-national.in.ua/archive/19-2017/80.pdf>. (дата звернення: 13.11.2019).
37. Мацедонська Н.В. Шляхи оздоровлення фінансової системи України. *Регіональна бізнес-економіка та управління*. 2015. № 1 (45). С. 16–23.
38. Мінченко М.В., Чижов Л.П. Планування та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів : підручник. Суми : ВТД «Університетська книга», 2004. 442 с.
39. Мочерний С.В., Устенко О.А. Економічна теорія : навч. посіб. Київ : Академія, 2005. 504 с. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/economics/mochernyj_et/index.htm. (дата звернення: 02.08.2019).
40. Мощицька Т.О. Державні цільові програми як дієвий інструмент стимулювання розвитку економіки. *Проблеми економіки*. Харків. 2010. № 3. С. 28–33.
41. Мусаєва І. Запровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів в Україні. *Науковий вісник*. Київ. 2016. №16/17. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk16/fail/Musajeva.pdf. (дата звернення: 05.08.2019).
42. Ортін Г.В. Публічне управління в системі координат: демократія,

децентралізація, місцеве самоврядування : тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції (18 жовтня 2019 року). Мелітополь : ФОП Однорог Т.В., 2019. 373 с.

43. Павлюк Т.І. Тенденції соціально-економічного розвитку мікро- та макроекономічний аспект. *Економічні науки*. КНТЕУ, 2012. № 3. С. 162-169.

44. Паспорти бюджетних програм за 2018р. URL: <https://zp.gov.ua/uk/page/pasporti-byudzhethnih-program-2018>. (дата звернення: 10.11.2019).

45. Паутова Т. О., Неділько А. І. Сутність публічного управління на місцевому рівні в Україні. Розвиток системи державного управління в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-4/doc/1/09.pdf>. (дата звернення: 02.06.2019).

46. Петренко І.В. Сутність державної політики та державних цільових програм. *Віче*. 2011. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/viche_2011_10_10.pdf. (дата звернення 10.09.2019).

47. Письменний І.В. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2015. 59 с.

48. Плєскач В.Л. Сучасні підходи щодо фінансового регулювання механізму реалізації регіональних цільових програм. *Фінанси України*. 2009. № 1. С. 58-72.

49. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621- IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004, № 25. Ст. 352.

50. 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>. (дата звернення: 01.10.2019).

51. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 № 1602-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>. (дата звернення: 10.09.2019).

52. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 № 1621-15. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>. (дата звернення 15.09.2019).

53. Про затвердження Міської цільової програми організації та відзначення в м. Запоріжжі загальнодержавних, міських та районних свят, державних пам'ятних дат та історичних подій на 2018 рік : Рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 20.12.2017 р.

URL: https://zp.gov.ua/upload/content/o_1c30i37m373fmqse7mvo04a68v.pdf. (дата звернення: 04.11.2019).

54. Про затвердження Положення про відділ бухгалтерського обліку та звітності виконавчого комітету Запорізької міської ради : Рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 27.07.2011 № 339 URL: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=44&pid=5885>. (дата звернення: 01.11.2019).

55. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 21.10.2019).

56. Про Програму економічного і соціального розвитку міста Запоріжжя на 2019 рік : Рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 19.12.2018 № 55. URL: <https://zp.gov.ua/uk/sessions/15/resolution/34110>. (дата звернення: 10.11.2019).

57. Про Програму економічного і соціального розвитку міста Запоріжжя на 2018 рік : Рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 20.12.2017 № 54. URL: <https://zp.gov.ua/uk/sessions/104/resolution/26219>. (дата звернення: 10.11.2019).

58. Про Програму економічного і соціального розвитку міста Запоріжжя на 2017 рік : Рішення Запорізької міської ради від 21.12.2016 № 47. URL: <https://zp.gov.ua/uk/sessions/28/resolution/5026>. (дата звернення: 10.11.2019).

59. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 538-р від

14.09.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>. (дата звернення: 06.07.2019).

60. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів від 14.09.2002№ 538-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>. (дата звернення: 19.10.2019).

61. Прокопенко М.В. Державне регулювання економіки : конспект лекцій. Харків : ХНАМГ, 2015. 120 с.

62. Руднева Е. В. Целевые комплексные программы: организационно-экономический механизм : уч. пособие. Москва : Наука, 1989. 214 с.

63. Стан виконання державний цілових програм у 2018 р. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=DerzhavniTsiloviProgrami>. (дата звернення: 19.10.2019).

64. Стельмахук А.М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. Тернопіль : ТАНГ, 2000. URL: http://eprints.library.odeku.edu.ua/5345/1/StelmachyKOM_DRE_navch_pos_2000.pdf. (дата звернення: 05.11.2019).

65. Стратегія розвитку м. Запоріжжя до 2028 року : Рішення Запорізької міської ради від 20.12.2017. № 57. С. 85. URL: https://zp.gov.ua/upload/content/o_1bv15shg1mh9je61iooc13u7ae4.pdf. (дата звернення: 05.11.2019).

66. Суханова А. В. Застосування програмно-цільового підходу в регіональній економічній політиці. *Економічний аналіз*. Тернопіль : ВПЦ Економічна думка, 2015. № 3. С. 86-92.

67. Управління міським бюджетом за програмно – цільовим методом: посібник для органів місцевого самоврядування : Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні». Київ : RTI International, 2005. 56 с.

68. Філософські методи. Електронна бібліотека Князева. URL: <http://www.ebk.net.ua/Book/synopsis/filosofiya/part3/015.htm>. (дата звернення: 11.08.2019).

69. Червякова О. Напрями та тенденції розвитку програмно-цільових механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін. *Науковий вісник*. 2014. № 13. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/DeVr_2014_13_12.pdf. (дата звернення: 01.07.2019).

70. Чугунов І.Я. Фінансова система України в умовах економічних перетворень : тези доповідей. Київ. 2018. 173 с.

71. Шапошников К.С. Вплив цільових програм на розвиток регіону. *Причорноморські економічні студії*. Одеса. 2018. № 28. 223 с.

72. Юрійчук С. М. Програмно-цільовий метод у системі виконання місцевих бюджетів України. *Економіка та держава*. 2010. № 9. С. 72-73.

73. Ярошенко О. В. Програмно-цільовий метод управління на регіональному рівні: зарубіжний досвід і Україна. *Економіка та держава*. Київ. 2008. № 3. 75 с.

74. Ярмарок (свято Покрова) у 2018 р. URL: <http://daprpzp.gov.ua/wordpress/index.php/pokrovskiy-yarmarok/>. (дата звернення: 25.11.2019).

ДОДАТКИ

Додаток А

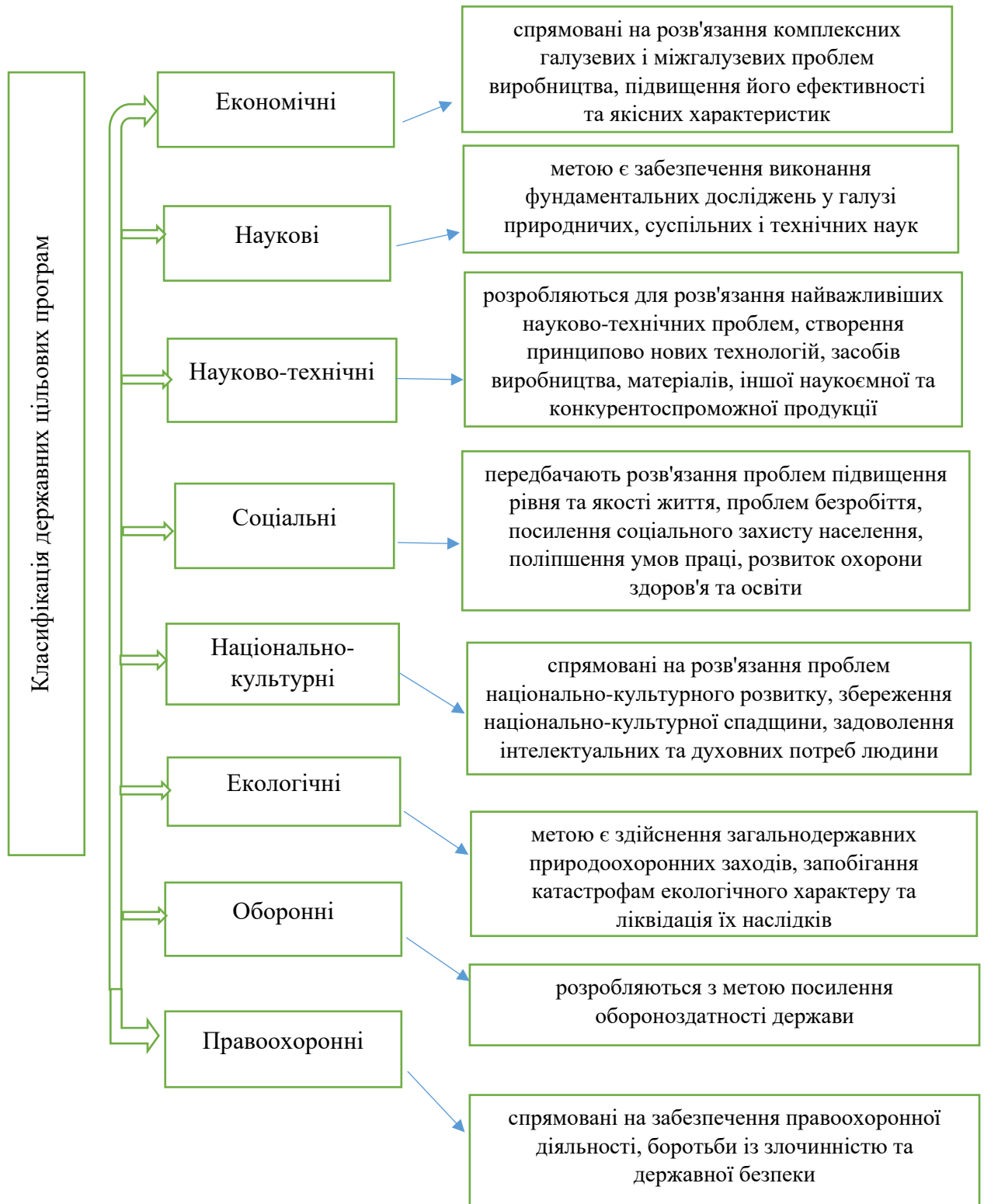


Рис. 1. Класифікація державних цільових програм

Додаток Б

Таблиця 1

Кількість цільових програм в м. Запоріжжя за період 2017-2019 р.р.

№	Галузь реалізації цільових програм	2017 р.	2018 р.	2019 р.
2	Охорона здоров'я	2	2	1
3	Соціальний захист та соціальне забезпечення	5	4	3
4	Молодіжна політика та спорт	4	4	4
5	Культура і туризм	2	3	3
6	Розвиток інфраструктури	2	3	4
7	Житлово-комунальне господарство	3	3	3
8	Транспортне забезпечення	5	3	4
9	Екологія	2	2	1
10	Інші програми	22	15	10
	Разом	51	43	37

Таблиця 2

Узагальнений аналіз ефективності виконання бюджетних програм за головними розпорядниками за 2018 р.

№	Головний розпорядник виконання бюджетної програми	Висока ефективність	Середня ефективність	Низька ефективність
1	Департамент освіти і науки ЗМР(3)	+		
2	Департамент спорту, сім'ї і молоді ЗМР(4)	+		
3	Управління з житлово-комунальним господарством ЗМР(3)		+	
4	Департамент архітектури та благоустрою ЗМР(3)	+		
5	Департамент охорони здоров'я ЗМР(2)		+	
6	Управління соціального захисту населення ЗМР(4)	+		
7	Управління з питань екологічної безпеки ЗМР(2)		+	
8	Управління з питань транспортного забезпечення ЗМР(3)	+		

Додаток В**Анкета*****Шановні мешканці та гості міста Запоріжжя.***

Просимо Вас взяти участь в опитуванні. Наша мета – виявити сучасний стан та особливості організації проведення загальнодержавних, міських та районних свят у м. Запоріжжі.

Анкета анонімна. Ми просимо Вас відверто відповісти на питання, які в ній містяться. Відповіді будуть використані в загальному вигляді при написанні дипломної роботи.

Заздалегідь дякуємо Вам за участь у дослідженні!

1. Як ви розумієте поняття «патріотизм», чи вважаєте ви себе «патріотом»? _____

2. Чи потрібно проводити свята відзначення державних пам'ятних дат та історичних подій? _____

3. Охарактеризуйте м. Запоріжжя декількома словами?

4. Які зміни у проведенні свят Ви можете запропонувати?

5. Як часто ви відвідуєте урочисті заходи, які організовує міська влада?

6. Які місця для відзначення державних свят на вашу думку є найбільш доречними? _____

Дякуємо за участь в опитуванні!

**Декларація
академічної доброчесності
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я _____ Сухорукова Ірина Юріївна _____, студент(ка) 2 курсу,
форми навчання заочної, факультету _____ соціології та управління _____,
спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування», адреса
електронної пошти irena-x@ukr.net,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему
«розвиток комунікаційної культури посадової особи органів місцевого
самоврядування»

відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що
визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом
якихознайомлений/ознайомена;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є
ідентичною її друкованій версії;

згодна на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної
доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-
системи а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата _____

Підпис _____

ПІБ (студент) Сухорукова І.Ю.

Дата _____

Підпис _____

ПІБ(науковий керівник) Цапліна І.С.