

ЕКОНОМІКА В УМОВАХ СУЧАСНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

УДК 338.26:65.012.2

Д.О. Агєєв

здобувач
Класичний приватний університет

СВІТОВИЙ ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ

У статті розглянуто світовий досвід упровадження державних цільових програм на прикладі країн Європейського Союзу, США, Канади, Японії, Австралії, Російської Федерації.

Ключові слова: розвиток, планування, програмування, державна політика, моніторинг, економічне зростання.

I. Вступ

Удосконалення нових методів державного регулювання економічного розвитку потребує детального вивчення попереднього досвіду упровадження зазначених методів у світовій практиці державного управління. Дослідження будь-якого процесу в історичній площині дає змогу встановити причинно-наслідкові закони його існування.

Застосування державних цільових програм для підвищення темпів економічного зростання здійснювалося багатьма країнами різних економічних формацій упродовж ХХ – початку ХХІ ст. Державні цільові програми є дієвими інструментами державного регулювання у європейських країнах, США, Японії, Австралії, Новій Зеландії, пострадянських країнах. Крім того, досвід застосування програмування як основного методу державної економічної політики активно застосовувався у СРСР.

Досягнення цільового програмування у світі відображено як у дослідженнях вітчизняних науковців – І.В. Запатріної [6], І.Я. Чугунова, О.В. Ярошенка [7], так і в наукових працях зарубіжних дослідників – В.В. Бандуріна, В.В. Касаткіна, Р.А. Кочкарова [2], М. Лендьєла [3], В.В. Сєдова [4], С.В. Торопова [1].

Зміна структури світового виробничого процесу, циклічність розвитку економіки викликають необхідність втручання держави в економічний простір як найбільшого інвестора. Саме держава повинна збалансувати економічну систему для ефективного розвитку, забезпечувати поступальний розвиток народного господарства. Відповідним інструментом впливу на соціально-економічний розвиток з боку держави є цільові програми (програми розвитку), які, у свою чергу, забезпечують інноваційно-інвестиційний роз-

виток. Для ефективного упровадження цільового програмування в систему важелів державного впливу на теперішньому етапі розвитку державної політики необхідно вивчати досвід застосування цільових програм у світі.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити досвід запровадження цільового програмування у країнах з розвинутою ринковою економікою, СРСР та Російській Федерації, виділити фактори, що позитивно впливають на економіку досліджуваних країн та народне господарство в цілому.

III. Результати

Досліджуючи етапи розвитку програмування економічних процесів, звернемося до досвіду запровадження цільових програм у СРСР, ЄС, країнах-членах ЄС, Японії, США, Канаді, Новій Зеландії, Російській Федерації та ін.

Багаторічний досвід управління розвитком народного господарства в СРСР дав змогу створити достатньо розвинуту систему планування, засновану на поєднанні всіх трьох видів планування: довгострокового, середньо-строкового (п'ятирічні плани) і короткострокового (річні плани) [1, с. 73].

Ця модель заснована на народногосподарському плануванні, під яким розуміють процес складання і виконання плану розвитку національної економіки на певний період: рік, п'ять років і більше.

План є системою показників, що характеризують стан економіки на кінець планованого періоду. Складання плану передбачає вивчення стану економіки, виявлення наявних проблем та ресурсів, вибір напрямів використання ресурсів і загального економічного розвитку, розробку відповідної системи показників на період планового розвитку.

Уперше директивне планування почало застосовуватися в СРСР із прийняттям

першого плану на 1923/1924 фінансовий рік [4, с. 104]. Цей план включав у себе розробку та впровадження "Державного плану електрифікації Росії" й передбачав широкомасштабну для свого часу спробу комплексної розробки заходів з метою прискореного зростання виробництва та використання електроенергії в Росії [2, с. 32].

З 1928/1929 фінансового року почалося планування на 5 років, до 1991 р. було прийнято 13 п'ятирічних планів.

Основним принципом планування в СРСР був принцип демократичного централізму, який передбачав складання народногосподарського плану на основі його проекту, створеного з пропозицій підприємств і відповідних галузей. У рамках цих пропозицій здійснювалося погодження основних показників плану за ресурсами як між галузями, так і в рамках окремих галузей. Потім цей збалансований проект виносився на затвердження найвищого законодавчого органу – Верховної Ради СРСР. Після законодавчого затвердження народногосподарський план ставав законом, обов'язковим для виконання. З урахуванням народногосподарського плану кожне підприємство отримувало планове завдання, яке було зобов'язане виконати.

Абсолютно очевидно, що директивне планування могло здійснюватися в умовах, коли всі підприємства були об'єктами державної власності.

Національна економіка уявлялася у вигляді одного великого підприємства, яке, подібно до будь-якого підприємства, повинне планувати свою діяльність [4, с. 104].

Цільове програмування розвивалося в СРСР як метод зосередження державних ресурсів на основних напрямках розвитку держави, його метою було подолання суперечності між галузевим та територіальним плануванням. Досить високої ефективності використання програмно-цільового підходу в плановій економіці досягало, передусім, завдяки організаційним можливостям директивного об'єднання ресурсів та виконавців [3, с. 11].

Цільові програми використовуються в інтересах досягнень комбінації різних цілей, тому вони дістали назву "комплексних". Серед регіональних програм у США можна назвати програму "Освоєння і розвиток ресурсів долини ріки Теннессі", розпочату у 1933 р. президентом Ф. Рузвельтом, продовжену в 1970–1990 рр. і пролонговану до наших днів. Це типова комплексна довгострокова програма, що передбачає соціально-економічний розвиток штату Теннессі шляхом спільного вирішення ряду невідкладних завдань. Серед них можна назвати такі: освоєння потенційних гідроенергетичних ресурсів, розширення існуючих і створення нових водойм для поліпшення посушливого клімату і джерел зрошення земель; меліорація й освоєння посушливих земель штату; піднесення сільськогосподарського виробництва; поліпшення умов проживання населення, створення нових робочих місць, поліпшення екології всього штату та ін.

За бюджетні кошти було збудовано каскад гідроелектростанцій, які стали відпускати електроенергію за цінами, що ледь перевищували собівартість. Це залучило значні інвестиції в економіку штату та забезпечило промислове піднесення у величезному регіоні, здійснення електрифікації околиць ферм, створення промислової і соціальної інфраструктури, що мало наслідком велику кількість нових робочих місць.

За масштабами, багатоцільовою спрямованістю державна програма "Освоєння і розвиток ресурсів долини ріки Теннессі" не має аналогів у світі.

У Японії цільове програмування виступає як засіб стимулювання наукових галузей (електроніки, робототехніки, інформаційних систем). Указуючи головні напрями економічної й соціальної політики держави, програми і плани розглядаються як базові орієнтири для приватного підприємництва та національного розвитку в цілому. Економічне програмування в Японії має індикативний характер, метою якого є формулювання даних про майбутню економічну структуру і головні напрями розвитку, для того щоб вирішувати такі завдання:

- орієнтувати приватний сектор;
- зафіксувати сфери, де наявність гострих проблем потребує більш активного державного втручання;
- забезпечити основу для урядового контролю за економікою, встановити масштаби і характер цієї участі.

Державне регулювання в Японії є поєднанням економічних прогнозів із заходами прямого і непрямого регулювання економіки. Незважаючи на індикативний характер, державне програмування дуже впливає на господарське життя країни [7, с. 72–74].

Починаючи із середини 1950-х рр. у Японії розроблено 13 загальнонаціональних планів соціально-економічного розвитку країни. Для розробки довгострокових економічних планів, координування основних заходів та моніторингу впровадження цільових програм у Японії функціонує Бюро планування, Національний інститут прогнозних досліджень, Управління економічного планування [2, с. 23].

Цільові програми також застосовують такі країни Азії, як Індія, Малайзія, Індонезія. У Південній Кореї потужне централізоване планування з використанням середньо- та довгострокових планів і цільових програм із застосуванням деталізованих, виробничих

завдань поєднане з потужною системою моніторингу виробничої діяльності та безжальним економічним й адміністративним вилученням господарюючих суб'єктів, що не досягли позитивних запрограмованих показників [2, с. 30–31].

На сьогодні одним з основних принципів структурної, зокрема й регіональної, політики Європейського Союзу, є принцип програмування, який передбачає розроблення багаторічних планів розвитку та підпорядкованих галузевих чи інтегрованих операційних програм на партнерських засадах між органами влади різних рівнів країн-членів, Європейською комісією, представниками інших суспільних секторів. У цих пріоритетах ураховано пріоритети національної стратегії розвитку, стратегії розвитку окремих галузей, цілі розвитку регіонів.

Для оптимізації управління структурною політикою ЄС на території держав-членів створюють окремі керівні органи для кожної операційної програми та керівний орган реалізації загального (в національних масштабах) плану розвитку.

Для моніторингу реалізації цілей планів розвитку і, відповідно, підпорядкованих операційних програм країни-члени ЄС створюють комісії (комітети) моніторингу для загального плану розвитку і для кожної операційної програми окремо. У практиці оцінювання програм структурної політики ЄС використовують три типи оцінювань: попереднє, проміжне та завершальне.

Крім того, в програмних документах визначають кілька цілей:

- операційні цілі, реалізуються у формі продукту (наслідку), тобто конкретних заходів, які заплановано здійснити;
- специфічні (конкретні) цілі, що досягаються у формі результату, тобто безпосереднього ефекту від реалізації програми;
- стратегічні (загальні) цілі, виконання яких справляє вплив, тобто опосередкований середньо- чи довгостроковий наслідок на розвиток певної сфери.

Одна з головних вимог Європейської комісії – широке оприлюднення звітів про результати оцінювання серед громадськості [3, с. 16–17].

У європейських державах, як правило, програми розробляються для розвитку галузей із тривалим інвестиційним періодом і низькою рентабельністю, що робить не вигідним вкладення в них приватного капіталу. Досвід реалізації цих програм показує, що держзамовлення орієнтоване на збереження традиційних галузей – вугільної промисловості, чорної металургії, суднобудування.

Лідером у застосуванні державних цільових програм у регіональній політиці є Західна Європа. Так, за допомогою державних

цільових програм здійснено розвиток двох третин території. До законодавства країн Західної Європи було введено поняття “суспільне завдання”, що в сучасному розумінні відповідає цільовій програмі. Основним напрямом цільової програми було поліпшення регіональної господарської структури, що створило передумови для стимулювання інвестицій у конкретні регіони шляхом виділення субсидій на розвиток промисловості й інфраструктури з державного і земельного бюджетів, а також Європейського фонду регіонального розвитку.

Через державні програми реалізується розвиток 40% території Великобританії, 90% території Норвегії.

Програми регіонального розвитку, регіональні бюджетні фонди і відомства чи спеціальні органи, які їх реалізують, створено в усіх західноєвропейських країнах. У регіонах відповідно до цільових програм створюються державні підприємства, що вкладають бюджетні кошти в розвиток інфраструктури. Так, частка держави у фінансуванні промисловості півдня Італії становить більше ніж половину коштів, намічених програмами соціально-економічного розвитку Італії.

Франція перейшла до індикативного планування наприкінці 1960-х рр. Французький план являє собою стратегічну програму, що не містить обов'язкових обсягів у вартісному і натуральному виразі, а показує бажаний напрям розвитку економіки та координацію всіх учасників. Основу французького досвіду програмування становлять розробка і виконання середньострокових програм економічного і соціального розвитку (на 4–5 років). Саме в ці програми закладаються всі найважливіші параметри економічної політики держави в довгостроковому структурному аспекті – політики розвитку і політики структурної рівноваги. Середньострокові програми доповнюються короткостроковими державними програмами, так званими економічними бюджетами (на один рік), які розробляються незалежно від середньострокових планів. Але, разом з тим, однорічні бюджети доповнюють середньострокові плани. Середньострокові програми й економічні бюджети на рік не є обов'язковими для виконання, тому реальність програм, їх функціональна роль визначається тією мірою, якою вони знаходять втілення в конкретному процесі регулювання, що будується незалежно, але з урахуванням існуючих перспективних рекомендацій [7, с. 73].

Цікавий досвід застосування програмно-цільового методу в Новій Зеландії. Запровадження цього методу здійснювалося в межах реформи з уведення в діяльність держави ринкових інструментів і стимулів. У системі державних фінансів країни широко застосовуються контракти на виконання

державних замовлень; контракти з державними службовцями, де фіксуються цільові показники очолюваних ними структур; договори між державою й міністерствами на виконання послуг із реалізації державних функцій; договори між міністерствами та іншими державними організаціями тощо. У 1994 р. тут було ухвалено закон про фінансову відповідальність, який започаткував практику середньострокового бюджетування, спрямовану на безпосередні результати, що краще вимірюються і контролюються. Бюджетний процес у Новій Зеландії передбачає розробку програмної заяви щодо бюджетної політики, звіту про бюджетну політику й довгострокового фінансового та економічного прогнозу [6, с. 5–7].

Конституція Канади як федеративної республіки визначає, що відповідальність за економічний розвиток регіонів поділяють федеративний уряд, уряди провінцій та муніципалітети.

Федеральний уряд Канади наразі використовує кілька інструментів регіональної політики, а саме:

- 1) агентства регіонального розвитку;
- 2) угоди щодо розвитку міст;
- 3) фінансування розвитку інфраструктури;
- 4) партнерства між бізнесом та органами влади.

Відповідальними за реалізацію федеральних програмних заходів є агентства регіонального розвитку, що мають доступ до різних публічних фінансових ресурсів, зокрема до федеральних бюджетних програм для діяльності агентств, ресурсів інших федеральних програм, які діють на території їхніх регіонів, ресурсів, залучених із бюджетів провінцій та муніципалітетів як результат партнерських ініціатив.

Основні пріоритети діяльності агентств – сприяння розвитку малих і середніх підприємств, торгівлі та залученню інвестицій, а також диверсифікації економіки. Це досягається шляхом партнерського співробітництва урядів різних рівнів, приватного сектору, університетів та громадськості.

Відповідальним органом за загальне впровадження, моніторинг та оцінювання цільових програм у Канаді є Рада казначейства [3, с. 15–16].

Так, у 1992 р. спустошливе зникнення запасів тріски біля атлантичного узбережжя призвело до серйозних ускладнень для розвитку Атлантичної Канади, у зв'язку з чим урядом Канади був оголошений мораторій на рибний промисел. Понад 40 тис. рибалок атлантичних провінцій втратили роботу. Атлантичний регіон складається з чотирьох провінцій, розташованих на атлантичному узбережжі, населення яких у 2004 р. становило 2,4 млн осіб. Зважаючи на відносно

малу кількість населення, регіональна економіка тривалий час залежала від природних ресурсів, тобто таких галузей, як рибальство, лісозаготівля, фермерство та гірничо-промисловість. Водночас розвиток наукомістких галузей характеризувався низьким відсотком зайнятого населення. Саме задля структурної перебудови економіки атлантичного регіону було впроваджено регіональні програми розвитку наукомістких галузей, основною метою яких повинно було стати:

- 1) сприяння економічному зростанню та конкурентоспроможності підприємств регіону;

- 2) надання допомоги сільським громадам, щоб вони стали економічно самодостатніми;

- 3) вплив і коригування федеральної політики та спрямування державних інвестицій в економічне зростання Атлантичної Канади.

Для досягнення поставленої мети було створено Агентство розвитку можливостей Атлантичної Канади та Атлантичний інноваційний фонд. Завданням зазначених державних структур є:

- 1) активізація діяльності в напрямі розбудови спроможності до інновацій та наукових досліджень і розробок, які ведуть до створення нових технологій, продуктів, процесів чи послуг, що сприяють економічному зростанню Атлантичної Канади;

- 2) підвищення спроможності до комерціалізації продуктів наукових розробок;

- 3) зміцнення інноваційної спроможності регіону шляхом підтримки досліджень, розробок і комерціалізації партнерських зв'язків та об'єднання приватних фірм, університетів, дослідних інститутів та інших організацій Атлантичної Канади;

- 4) підвищення спроможності регіону щодо доступу до фінансових ресурсів, спрямованих на виконання федеральних програм.

На вирішення поставлених завдань урядом Канади було спрямовано 300 млн канадських доларів за 2005–2009 рр. Успішна діяльність фонду, спрямування коштів на попереднє оцінювання впровадження програми привели до того, що вже на початковому етапі було отримано додатково 1,14 дол. на кожен долар, інвестований у державну цільову програму розвитку атлантичного регіону, значно зміцнилися зв'язки в інноваційній системі регіону, збільшилась кількість наукових досліджень, відбувся процес комерціалізації технологій [3, с. 92–94].

Цільові програми розвитку використовуються і в Російській Федерації як один з ефективних інструментів економічного зростання та соціального розвитку. Федеральні цільові програми і міждержавні цільові програми, у здійсненні яких бере участь Російська Федерація, – це пов'язаний за завдан-

нями, ресурсами і термінами здійснення комплекс науково-дослідних, дослідно-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, що забезпечують ефективне вирішення системних проблем у сфері державного, економічного, екологічного, соціального і культурного розвитку Російської Федерації.

Цільові програми є одним з найважливіших засобів реалізації структурної політики держави, активної дії на її соціально-економічний розвиток і мають бути зосереджені на реалізації великомасштабних, найбільш важливих для держави інвестиційних і науково-технічних проектів, спрямованих на вирішення системних проблем, що входять у сферу компетенції федеральних органів виконавчої влади.

Цільова програма в Російській Федерації може включати декілька підпрограм, спрямованих на вирішення конкретних завдань у рамках програми. Поділ цільової програми на підпрограми здійснюється виходячи з масштабності і складності вирішуваних проблем, а також необхідності раціональної організації їх вирішення.

Цільові програми в Росії групуються за такими розділами:

- розвиток соціальної інфраструктури (“Житло” на 2002–2010 рр., “Соціальний розвиток села до 2012 року” та ін.);
- розвиток транспортної інфраструктури (“Модернізація транспортної системи Росії (2002–2010 рр.), Підвищення безпеки дорожнього руху у 2006–2012 роках”);
- нове покоління (“Діти Росії” на 2007–2010 роки, програма розвитку освіти на 2006–2010 рр., “Розвиток фізичної культури та спорту в Російській Федерації на 2006–2015 роки” та ін.);
- безпека та екологія (“Світовий океан”, “Збереження та відновлення родючості ґрунту земель сільськогосподарського призначення та агроландшафтів як національного здобутку Росії на 2006–2010 рр. та на період до 2012 року” тощо);
- розвиток науки та технологій (“Розвиток Калінінградської області на період до 2014 року”, “Південь Росії (2008–2012 роки)” та ін.);
- розвиток державних інститутів (“Розвиток державної статистики в 2007–2011 роках”, “Розвиток судової системи Росії на 2007–2011 роки”) [5].

Отже, цільові програми в Російській Федерації є невід’ємною частиною функціонування ефективної бюджетної політики, спрямованої на врегулювання найважливіших проблем, які неможливо вирішити за допомогою ринкових механізмів.

IV. Висновки

Світовий досвід запровадження державних цільових програм як одного з основних важелів впливу на соціально-економічні процеси доводів їх дієвість та ефективність. Державні цільові програми активно застосовують уряди країн з розвинутою ринковою економікою – США, країн-членів ЄС, Австралії, Нової Зеландії, Японії. Крім того, значний досвід застосування програмування у сфері державних фінансів мають країни пострадянського простору, оскільки планування і програмування було невід’ємною частиною державної фінансово-кредитної політики СРСР.

Еволюціонування системи цільового програмування привело до удосконалення методів контролю та відповідальності виконавців (розпорядників коштів, координаторів) цільових програм за досягнуті результати.

За допомогою дослідження світового досвіду цільового програмування встановлено, що державні цільові програми – це ефективний важіль державного регулювання економіки та соціальної сфери країни, дієвий інструмент державної політики, перевірений часом, а також єдиний механізм вирівнювання диспропорцій розвитку окремих регіонів та галузей країни.

Вивчення та запозичення світового досвіду запровадження в систему важелів управління економікою країни обґрунтоване необхідністю достовірної оцінки ефективності досягнутих вітчизняними програмами показників, обсягів державних ресурсів, що були витрачені на їх досягнення, важливістю досягнутих показників для економіко-соціального розвитку, удосконалення вітчизняної системи цільового програмування.

Список використаної літератури

1. Бандурин В.В. Проблемы реформирования системы управления государственной собственностью : монография / В.В. Бандурин, В.В. Касаткин, С.В. Торопов. – М. : Изд-во Полиграфресурсы, 2000. – 336 с.
2. Кочкаров Р.А. Целевые программы: инструментальная поддержка / Р.А. Кочкаров. – М. : Финн. Акад. при Пр-ве РФ. : Экономика, 2007. – 223 с.
3. Лендъел М. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / М. Лендъел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак. – К. : К.І.С., 2007. – 120 с.
4. Седов В.В. Экономическая теория : в 3 ч. : учеб. пособ. / В.В. Седов. – Челябинск : Изд-во Челяб. гос. ун-та, 2002. – Ч. 3. Макроэкономика. – 115 с.
5. Федеральные целевые программы России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.programs-gov.ru>.

6. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І.Я. Чугунов, І.В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.

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

Стаття надійшла до редакції 06.03.2012 р.

Агеев Д.А. Мировой опыт внедрения государственных целевых программ

В статье рассмотрен мировой опыт внедрения государственных целевых программ на примере стран Европейского Союза, США, Канады, Японии, Австралии, Российской Федерации.

Ключевые слова: *развитие, планирование, программирование, государственная политика, мониторинг, экономический рост.*

Ageyev D. The world experience of state goals programs implementing

The article deals with the world experience of implementing state goals programs for example countries of the European Union, the USA, Canada, Japan, Australia, Russian Federation.

Key words: *development, planning, programming, state policy, monitoring, economic growth.*