

Н.В. Стоянець  
к.е.н., доцент кафедри менеджменту ЗЕД та євроінтеграції  
Сумський національний аграрний університет

## **ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ ПІДХІД ДО ПРОГНОЗУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

В статті розглядається особливості програмно-цільового підходу до прогнозування регіонального розвитку; сформовано класифікацію програм розвитку, визначено основні принципи на яких базується прогнозування та розробка процесу соціально-економічного розвитку регіону; запропоновано модель структури програми регіонального розвитку через забезпечення методологічної єдності регіональних програм і їх взаємозв'язок з цілями державних стратегічних програм розвитку.

**Ключові слова:** прогнозування, програма, регіональний розвиток, програмно-цільовий підхід, регіональна комплексна програма.

**Постановка проблеми.** Програмування розвитку економіки регіону означає розробку і реалізацію спеціальних документів, що описують цілі, процедуру та заходи і засоби розв'язання найбільш актуальних проблем регіонального розвитку. Програмування знаменує активну участь владних структур не тільки в опосередкованому (непрямому) впливі на економічні процеси, а й у безпосередньому управлінні ходом суспільного відтворення. Цей процес має місце у всіх розвинених країнах світу.

Структурними елементами програмно-цільового підходу в регулюванні регіонального розвитку все більшої актуальності набувають питання встановлення цілей соціально-економічного розвитку; розробка заходів, які спрямовані на досягнення цих цілей; забезпечення узгодження цілей і заходів; ресурсне забезпечення намічуваних заходів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розробці теоретичних аспектів програмно-цільового підходу до прогнозування регіонального розвитку присвячені праці численних вітчизняних і зарубіжних вчених, серед яких слід особливо відзначити А.Гаврилов[ 6 ], Б. Кузик[ 1 ], В.Кушлин[ 1 ],

В. Крючков [ 2 ], Ю. Яковець [ 2 ], В. Любовний [ 3 ], Н. Платонова [ 4 ], тощо.

**Метою статті є** визначення сутності, змістовних ознак та теоретичних аспектів та особливості програмно-цільового підходу до прогнозування регіонального розвитку.

**Виклад основних результатів дослідження.** В основу програмно-цільового підходу як інструменту проведення регіональною адміністрацією цілеспрямованої політики по вирішенню проблем регіону повинна бути покладена система програм, які реалізуються або державними органами різного рівня, або приватними компаніями за державної підтримки. Цільові програми являють собою комплекс науково-дослідних, дослідно-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, що забезпечують ефективне вирішення завдань в галузі державного, економічного, екологічного, соціального та культурного розвитку держави. На сучасному етапі особливості програмного підходу до прогнозування регіонального розвитку і, відповідно, соціально-економічного програмування розглянуті у багатьох роботах різними авторами Так Б.Н. Кузик, В.І. Кушлин, Ю.В. Яковець дають таке визначення процесу програмування - це процес формування будь-яких програм розвитку, під якими розуміється система взаємопов'язаних за цілями, ресурсами і термінами заходів, що забезпечують реалізацію пріоритету соціального, економічного, екологічного та інших видів розвитку в задані терміни і з найкращим ефектом [1, с.113].

Методичний інструментарій програмно-цільового підходу включає методи, які широко використовувалися в минулі роки, а саме: «дерево цілей», балансових та техніко-економічних розрахунків, визначення пріоритетів, розробки варіантів, причому як в традиційному економіко-статистичному, так і в економіко-математичному виконанні. На нашу думку, регіональні програми повинні базуватися на єдиній системі методів і показників загальнонаціонального та територіального регулювання, що забезпечує

порівнянність цих рівнів і можливість включення в програмний і не програмний розрізи регіональних розробок. На стадіях наукової розробки програми виключно важливим є варіантний підхід. Багатоваріантність дозволяє точно виявити і обґрунтувати найбільш ефективні шляхи досягнення програмних цілей. При цьому треба відрізнити цінність варіантів з кількісними відмінностями показників (обмеженість) і з принциповими якісними відмінностями рішень (альтернатива).

Регулювання регіонального розвитку базується на використанні сукупності методів, найважливішими з яких є: балансовий, програмно-цільовий, нормативний, метод оптимізації регіонального розвитку. Балансовий метод передбачає використання різних територіальних балансів. Особливо велике значення балансу народного господарства регіону, в якому узагальнюються основні показники комплексного розвитку та містяться дані для аналізу і програмування регіонального господарського комплексу. Останнім часом велике значення набуває регіональна система національних рахунків.

Для виявлення оптимального варіанту програми підходять такі критерії, як: мінімум часу реалізації при заданих обмеженнях на ресурси і кінцевих показниках; мінімум витрат на реалізацію при фіксованих кінцевих показниках і часу реалізації; мінімум відхилень кінцевих показників від встановлених нормативів при заданих витратах та часу реалізації.

На думку В. Крючкова, програма - це директивний адресний плановий документ, ув'язаний за ресурсами, виконавцями та строками здійснення, комплекс техніко-виробничих, економічних, науково-дослідних, екологічних, організаційно-господарських заходів, в яких повинні взяти участь багато галузей, господарські органи, економічні райони, регіони і які у своїй сукупності дозволяють вирішити певну народногосподарську проблему [2, с. 11]. Н. Платонова, В. Шумаєв, І. Бушцева вважають, що програма – це науково обґрунтоване передбачення про стан будь-якого, локального об'єкта управління, через певний період часу на підставі реалізації поставленої мети і

за умов виконання комплексу заходів, узгоджених за ресурсами, термінами і виконавцям [4,с.95].

В. Любовний стверджує, що програма це ув'язаний за ресурсами, виконавцями і термінами здійснення комплекс науково-дослідних, організаційно-господарських та інших заходів, які забезпечують ефективно вирішення конкретних завдань в галузі державного будівництва, науково-технічного, економічного, інвестиційного, соціально-демографічного, зовнішньоекономічного, культурного, екологічного, регіонального розвитку [3, с. 17].

Законом України «Про державні цільові програми», визначено, що 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. Програма має статус державної, якщо охоплює всю територію держави або значну кількість її регіонів, має довгостроковий період виконання і здійснюється центральними та місцевими органами виконавчої влади [5].

Проведений вище аналіз наукових джерел дозволяє сформулювати класифікацію програм розвитку за різними критеріями (таблиця 1.7).

Таблиця 1.7. - Класифікація програм розвитку

Критерій	Вид програм
1. За рівнем використання	- міждержавна - спрямована на вирішення вузлової проблеми в соціальній сфері; - державна – спрямовані на розв'язування проблеми розвитку держави, окремих галузей; - регіональна – спрямована на розв'язання проблеми розвитку регіону, соціально-культурної сфери регіону тощо.
2. За змістом	- науково-технічна; - соціально-економічна; - виробничо-технічна; - інвестиційна; - екологічна тощо.
3. За масштабністю використання	- комплексна – забезпечується за рахунок самостійних дій: результат діяльності органів місцевого самоврядування;

	- вузькоспеціалізована – не досягнуто однією з програм
4. За територіальною приналежністю	- міжрегіональна; - внутрішньо регіональна; - обласна; - міська; - державна
5. За терміном дії	- довгострокова – період реалізації охоплює не лише 10 років; - середньострокова – період реалізації від 5 до 10 років; - короткострокова – виконується у продовж 1-3 років
6. За джерелом фінансування	- централізоване фінансування; - фінансування з місцевого бюджету; - змішана форма фінансування
7. За пріоритетністю використання	- першочергова; - тимчасово відкладена
8. За терміном реалізації	- перманентна; - разова

\*Джерело сформовано: [ 5 ]

Існують державні, регіональні та галузеві програми. Регіональним програмам в разі їх важливості може присвоюватися статус державних. Державні цільові програми є найважливішим засобом реалізації структурної політики держави, активного впливу владних структур на хід економічних процесів для досягнення кінцевих соціально-економічних цілей. В якості цільових установок регіонального розвитку можуть виступати завдання як загально регіонального рівня (наприклад, підвищення ефективності функціонування економіки регіону шляхом розвитку виробничої інфраструктури або створення умов для широкого розвитку підприємництва), так і більш вузького і приватного характеру (наприклад, рішення продовольчої проблеми, прорив на світовий ринок з товарами певного виду).

Найбільш складною проблемою є розробка програми комплексного розвитку економіки та соціальної сфери регіону як цілісного утворення, оскільки в цьому випадку необхідно врахувати все різноманіття обмежень на економічний розвиток регіону, а саме: стан природного фактора, сучасну соціально-демографічну ситуацію, прогноз соціальної напруженості в регіоні тощо. Принципове значення має положення про те, що для стабільного розвитку регіону не можна обмежуватися тільки рішенням завдань, що мають переважно оперативний характер і пов'язаних з функціонуванням життєзабезпечуючих систем та об'єктів. Необхідно вирішувати завдання

стратегічного порядку, покликані забезпечити вдосконалення (модернізацію) економічної бази, розвиток соціального середовища тощо.

Головними ознаками цільових програм, що обґрунтовують можливість їх застосування для розв'язання проблеми соціально-економічного розвитку є: наявність чітко визначеної мети, на виконання якої спрямовані всі заходи програми; комплексність програми, виражається у великій кількості виконавців та в множині заходів, які необхідно виконувати для досягнення мети; визначення і формальне закріплення відповідальності в самому механізмі реалізації програми; повнота і безумовна достатність заходів, які передбачені для реалізації поставленої мети; взаємоузгодженість всіх заходів щодо строків реалізації та ресурсів.

Як обов'язкові висуваються наступні структурні елементи регіональної комплексної програми:

- промислова політика (підпрограма модернізації економіки та реструктуризації підприємств);
- будівельна політика (підпрограма розвитку регіональної інфраструктури, реконструкція комунікацій);
- соціальна політика (підпрограма розвитку освіти, охорони здоров'я, культури).

Сама ж процедура розробки комплексних регіональних програм спирається на апробовану та загальноприйнятую в світовій практиці схему і передбачає наступну послідовність дій:

- аналіз соціально-економічної ситуації в регіоні, виявлення проблем, визначення їх актуальності та соціальної значущості;
- формулювання проблем, що підлягають програмному рішенню, аналіз обмежень проблеми, прогноз її стану на майбутнє;
- виділення основних цілей, їх ранжування, побудова «дерева цілей»;

- пошук можливих шляхів вирішення проблеми (розробка максимальної кількості альтернатив), оцінка та відбір альтернатив (вибір оптимального рішення);

- деталізація та уточнення відібраних альтернатив;
- розробка взаємопов'язаної сукупності заходів програми;
- розробка рекомендацій щодо реалізації програми, оцінка наслідків реалізації програми.

Структура будь-якої регіональної програми регламентована нормативними документами. При цьому типова її форма містить такі розділи: з міст проблеми, на розв'язання якої спрямована програма; основна мета та завдання, строки та етапи реалізації; система програмних заходів; ресурсне забезпечення виконання програми; механізм реалізації програми; організація управління програмою та контроль за ходом її реалізації; оцінка ефективності, соціально-економічних і екологічних наслідків реалізації програми; паспорт програми, який складається із анотації програми. До основних функції програм розвитку відносять:

- наукове обґрунтування конкретних цілей розвитку;
- подолання відомчої роз'єднаності;
- забезпечення пріоритетності розподілу ресурсів на користь найбільш важливих напрямків розвитку;
- розгортання і конкретизація концепції розвитку;
- концентрація і централізація управління ресурсами для виконання відповідних рішень;
- прогресивна зміна сформованих тенденцій в економіці і т.д.

Основними принципами на яких базується прогнозування та розробка процесу соціально-економічного розвитку регіону, є:

- адресність - передбачає цілеспрямований директивний вплив на процеси соціального, економічного, інноваційно-технологічного, екологічного та інших видів розвитку з метою змінити перспективи розвитку. Програми розвитку повинні застосовуватися там, де процеси ринкового

саморегулювання не здатні вирішувати проблеми, де виявляються небезпечні тенденції тощо.

- комплексність, узгодженість системи програм розвитку - окремі складові програм розвитку повинні бути взаємопов'язані для отримання синергетичного ефекту;

- концентрація ресурсів - для реалізації програмних заходів необхідно здійснювати перерозподіл ресурсів на користь програмного сектора, при цьому потрібно зберегти збалансованість використання всіх складових ресурсного потенціалу;

- обмеженість сфери впливу - програми розвитку охоплюють не всі сфери розвитку, а тільки визначений стратегічний напрямок, вони повинні бути достатньо вузько спеціалізованими, щоб забезпечити концентрацію ресурсів для реалізації встановлених цілей розвитку.

- науковість - розробка та реалізація програм розвитку необхідно будувати на науковій основі, з використанням наукових прийомів та методів;

- організованість і впорядкованість управління програмами розвитку - управління реалізацією програм розвитку повинно спиратися на єдину керуючу компанію і партнерство з боку держави, бізнесу, науки, освіти та громадянського суспільства [6, с. 121].

Програми розвитку розробляються і реалізуються регіонами, які самостійно визначають цілі і завдання, порядок їх розробки і механізм реалізації. Основною метою регіональної програми є ефективне використання в умовах ринкової економіки природного, виробничого, трудового, інтелектуального і т.д. потенціалу регіону, нарощування його за рахунок положення в загальноукраїнському та міжнародному поділі праці для підвищення рівня життя населення регіону. Систематизуємо і охарактеризуємо основні структурні блоки програми розвитку регіону:

1. Передпрограмний блок передбачає розробку довгострокового, середньострокового і короткострокового прогнозів регіонального розвитку на основі синтезу генетичного і телеологічного підходів до прогнозування,



стратегії та концепції розвитку регіону, при необхідності у разі проведення додаткових регіональних досліджень (маркетингових і т.д.).

2.Цільовий блок програми розвитку регіону характеризується єдністю принципів, заходів, завдань, є визначальним для програми будь-якого рівня, виду та часового горизонту. У ньому формулюється проблема, яка повинна бути вирішена у разі реалізації програми.

Актуальність проблем служить основою для визначення порядку цілей. З цією метою будується «дерево цілей» яке дозволяє враховувати взаємозумовленість цілей і черговість їх досягнення.

3.Ресурсний блок характеризує склад, призначення та обсяги необхідних ресурсів. На основі аналізу отриманої інформації і діагностичних розрахунків розробляються матеріальні, фінансові, трудові та інші баланси.

4. Блок забезпечення включає кадрове, методологічне, нормативно-правове, наукове, технічне, інформаційне забезпечення, без якого програма не може бути виконаною.

5.Організаційний блок дозволяє збалансувати цілі і ресурси, визначити замовників і організувати роботу виконавців. У ньому будується ієрархічна структура управління розробкою та реалізацією програми, вказуються відомства та особи, відповідальні за отримання кожного проміжного і кінцевого результату.

У цьому блоці при управлінні розробкою і реалізацією програм регіонального розвитку виділяють такі суб'єкти системи програмного управління: замовники - визначають зміст програми розвитку, забезпечують її ресурсами, здійснюють державне приймання та використання отриманих результатів; наукові керівники - виражають основну ідею програми розвитку, забезпечують науковий супровід реалізації програми розвитку; виконавчі органи (керуюча компанія, виконавча дирекція програм розвитку) - організують виконання програм розвитку, за умов використання виділених ресурсів та відповідають за отримані результати [6, с. 122].

Модель структури програми регіонального розвитку, систематизована автором, представлена на (рис. 1.). Головним призначенням існуючої нині структури програм розвитку регіону є забезпечення методологічної єдності регіональних програм і їх взаємозв'язок з цілями державних стратегічних програм розвитку.

Модель структури програми регіонального розвитку, систематизована автором, представлена на (рис. 1.). Головним призначенням існуючої нині структури програм розвитку регіону є забезпечення методологічної єдності регіональних програм і їх взаємозв'язок з цілями державних стратегічних програм розвитку.

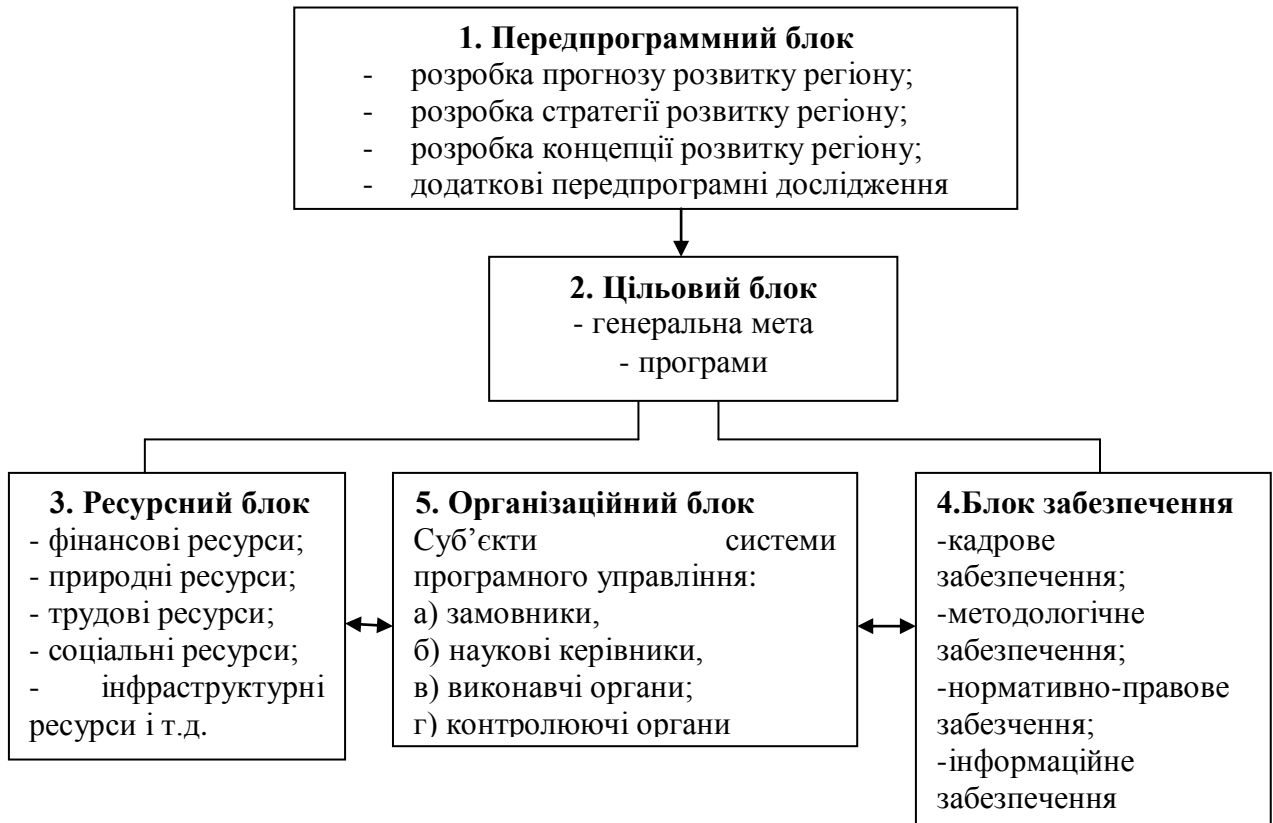


Рис. 1. - Систематизована структурна модель програми регіонального розвитку

\*Джерело: сформовано автором

На нашу думку, структура регіональної програми розвитку визначається залежно від цілей і складається з розділів:

1. Паспорт програми – або її резюме.

2. Характеристика соціально-економічного становища, розробка стратегії розвитку суб'єкта.
3. Цілі, завдання, терміни та етапи реалізації програми.
4. Комплекс програмних заходів.
5. Організація управління програмою і контроль за її реалізацією.
6. Ресурсне забезпечення програми.
7. Оцінка ефективності та результати виконання програми.

На сучасному етапі сталий розвиток регіонів дійсно пов'язаний з необхідністю визначення їх маркетингового потенціалу. Масштабність, глибина і складність розв'язаних регіонами завдань вимагає розробки концептуально-методологічних основ регіонального маркетингу, формування різних форм та інструментів управління маркетинговою привабливістю регіонів. На нашу думку, регіональний маркетинг - це цілеспрямованість системи регіонального менеджменту на потреби певних груп споживачів товарів та послуг регіону. Відмінність регіонального маркетингу полягає в наявності у регіоні економічного простору, в межах якого можуть бути реалізовані всі маркетингові функції, які характеризуються тривалістю та неоднорідністю. Діяльність суб'єктів у рамках певного економічного простору формує геомаркетингове середовище їх функціонування, для якого важливі такі ознаки, як: територіальна спільність, цілісність та специфічність. Глибина регіональних маркетингових досліджень визначається поставленими регіональним менеджментом завданнями і наявністю ресурсів на їх перед програмну оцінку. За допомогою інструментарію регіонального маркетингу на цій стадії можна реалізувати наступні заходи: оцінити експортний потенціал регіону, можливості його розвитку, можливі обсяги залучення додаткових кредитних ресурсів; визначити коло потенційних виробників, присутність яких в регіоні дозволить сформувати регіональні ринки; виявити проблеми, пов'язані з регіональною асиметрією; сформулювати економічні інтереси регіону в країнах-експортерах і імпортерах продукції з регіону, визначити напрямки

міжрегіонального та міжнародного інвестиційного співробітництва, стратегічних партнерів; визначити можливі масштаби і потенційні перспективи розвитку діючих виробництв і створення нових.

Комплекс регіональних програм з єдиним цільовим призначенням, яке погоджується та взаємоузгоджуються чіткими заходами дозволить створити механізми практичної реалізації цілей розвитку регіону. Досвід реалізації державних і регіональних програм дозволяє розробити типові технології і механізми досягнення цілей регіонального розвитку. Уніфікація цих технологій і механізмів дозволить створити модельний інструментарій реалізації заходів у рамках програм регіонального розвитку.

Таким чином, програмно-цільовий метод придбав активних прихильників у багатьох розвинених країнах світу. У ряді розвинених країн розроблялися і реалізовувалися програми соціально-економічного розвитку, в тому числі програми регіонального розвитку, головним призначенням яких було вирівнювання умов розвитку окремих регіонів та забезпечення гідного рівня життя їх населенню.

**Висновки.** Таким чином, сучасні тенденції розвитку економіки обумовлюють необхідність вирішення цілого комплексу наукових і прикладних проблем в управлінні регіонами України, в тому числі в теорії та методології регіонального стратегічного та програмно-цільового прогнозування.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кузык, Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование [Текст]: учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. - М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2009. - 591 с
2. Крючков, В.Н. Структуризация и анализ межотраслевых связей целевых программ [Текст]: монография / В.Н. Крючков. - Новосибирск: Наука, 2005. -256 с.

3. Любовный, В.Я. Целевые программы развития регионов [Текст] / В.Я. Любовный, И.Ф. Зайцев, А.Б. Воякина, О.С. Пчелинцев, Л.Я. Герцберг, Г.А. Шим. - М.: Московский общественный научный фонд, 2000. - 178 с.

4. Государственное регулирование национальной экономики [Текст]: учебное пособие / под ред. Н.А. Платоновой, В.А. Шумаева, И.В. Бушцевой. - М.: АЛЬ-ФА-М, ИНФРА-М, 2008. - 653 с.

5. Закон України « Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року №162 ВР України: (текст) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850->

6. Гаврилов А.И. Региональная экономика и управление: Учеб. пособие для вузов. - М.: ЮНИТИ - ДАНА, 2002. - 239 с.

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности программно-целевого подхода к прогнозированию регионального развития; сформировано классификацию программ развития, определены основные принципы, на которых базируется прогнозирование и разработка процесса социально-экономического развития региона; предложена модель структуры программы регионального развития через обеспечение методологического единства региональных программ и их взаимосвязь с целями государственных стратегических программ развития.

**Ключевые слова:** прогнозирование, программа, региональное развитие, программно-целевой подход, региональная комплексная программа.

**Abstract.** In the article the features of the software-based approach to forecasting regional development generated classification of development programs, the basic principles underlying the forecasting and development of the socio-economic development of the region; proposed model of the regional development programs by providing methodological unity of regional programs and their relationship to the objectives of the national strategic development

programs. By the main signs of the having a special purpose programs that ground possibility of their application for the decision of problem of socio-economic development is: presence of clearly certain goal to implementation of that all measures of the program are sent; program complexity, expressed in great numbers performers and in the great number of measures that must be executed for gaining end; determination and formal fixing of responsibility are in the mechanism of realization of the program; plenitude and absolute sufficientness of measures that is envisaged for realization of the put aim; an interconsistency of all measures is in relation to the terms of realization and resources. The programs of development are developed and realized by regions, that determine aims and tasks, order of their development and mechanism of realization independently.

The programs of development are developed and realized by regions, that determine aims and tasks, order of their development and mechanism of realization independently. The primary purpose of the regional program is the effective use in the conditions of market economy natural, productive, labour, intellectual et cetera to potential of region, increase of him due to position in the international division of labor for the increase of standard of living of population of region.

**Key words:** prognostication, program, regional development, programmatic-having a special purpose approach, regional complex.