

Київський національний торговельно – економічний університет
Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«РОЗРОБКА ТА ОЦІНЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ
ПРОГРАМ»**

Студента 2 курсу, 8-м групи,
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

(підпис студента)

Слободенко
Микола
Миколайович

Науковий керівник
к. н.держ. упр.,
доцент

(підпис керівника)

Мірко
Наталія
Вікторівна

Гарант освітньої програми
д.держ.упр.
професор

(підпис гаранта)

Орлова
Наталія
Сергіївна

Київ – 2019

ЗМІСТ

ВСТУП

Розділ 1. ТЕОРЕТИЧКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗРОБКИ ТА ОЦІНЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ

1.1. Сутність державних програм, їх класифікація та особливості

1.2. Сучасні підходи до розробки державних програм розвитку

1.3. Моніторинг та оцінювання реалізації державних програм

Розділ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ СУЧАСНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ РОЗРОБКИ ТА ОЦІНЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ В УКРАЇНІ

2.1. Законодавче регулювання процесу розробки та оцінювання реалізації державних програм

2.2. Сучасні підходи до розробки державних програм розвитку в Україні

2.3. Методи оцінювання та моніторингу державних програм розвитку в Україні

Розділ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ В ПИТАННЯХ РОЗРОБКИ ТА ОЦІНЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ

3.1. Впровадження сучасних підходів до розробки державних програм

3.2. Закордонний досвід оцінювання реалізації державних програм та можливості його застосування в Україні

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Важливою проблемою сучасності в Україні у сфері державного є підвищення ефективності його діяльності. Сучасні підходи до розуміння сутності ефективного управління визначають його як політико-адміністративний цикл діяльності органів влади, за якого визначаються цілі й завдання стратегій і програм дій у різних сферах, передбачаються гнучкі варіанти дій та ресурсного забезпечення для їх досягнення, і, зокрема, до програми вносять показники її результативності.

В Україні реформування управлінської діяльності розпочалося в 2004 р. з упорядкування підходів до формування державних цільових програм, розроблення паспортів бюджетних програм. Зокрема, пріоритетним було завдання розробити систему контролю за вчасним виконанням заходів і завдань програм, цільовим використанням виділених для програми ресурсів, досягненням передбачених цільових показників. Водночас брак чіткої методики визначення цільових показників та їх подальшого моніторингу вказує на актуальність розроблення такого інструментарію.

Закордонні фахівці вважають, що необхідним елементом має стати моніторинг і контроль за виконанням державних програм. У зв'язку з цим великого значення набуває розробка якісної системи оцінювання їх результативності. Оцінювання програм, за формулюванням шведського вченого Е. Ведунга, - «це ретельне, ретроспективне визначення переваг, вартості й цінності адміністрування, результатів і наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій» [].

Питанням цільового програмування присвячені наукові праці багатьох вітчизняних економістів і науковців у галузі державного управління, зокрема програми соціально-економічного розвитку вивчають І. Беганська, П. Гурій, Т. Желюк, В. Переверзев, В. Савченко, Д. Стеченкотайн, дослідження програм місцевого розвитку досліджує І. Пілунський, О. Макарова та ін.

Метою випускної кваліфікаційної роботи є дослідження сучасного стану та перспектив розвитку підходів до розробки та оцінювання реалізації державних програм.

Виходячи з мети, встановлено *ряд завдань* дослідження випускної кваліфікаційної роботи:

- Визначити сутність державних програм, їх класифікацію та особливості;
- Дослідити сучасні підходи до розробки державних програм розвитку; Розглянути питання моніторингу та оцінювання реалізації державних програм;
- Проаналізувати законодавче регулювання процесу розробки та оцінювання реалізації державних програм;
- Розглянути діючі сучасні підходи до розробки державних програм розвитку в Україні
- Визначити методи оцінювання та моніторингу державних програм розвитку в Україні;
- Визначити перспективи впровадження сучасних підходів до розробки державних програм;
- Проаналізувати закордонний досвід оцінювання реалізації державних програм та можливості його застосування в Україні.

Об'єктом дослідження випускної кваліфікаційної роботи є процес розробки та оцінювання державних програм розвитку.

Предметом дослідження є сучасні підходи до розробки та оцінювання державних програм розвитку.

Структура дослідження. Випускна кваліфікаційна робота складатиметься зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗРОБКИ ТА ОЦІНЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ

1.1. Сутність державних програм, їх класифікація та особливості

Діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів, яка передбачає розробку, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства.

Можна виокремити п'ять етапів вироблення державної політики:

Перший етап (ініціювання політики) – визначення та аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики; виокремлюють два види суспільних проблем: ті, що перебувають під контролем влади і розв'язуються нею, і ті, що виникають у суспільстві, але поки що – поза політичною увагою.

Другий етап (формування політики) – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення.

Третій етап (ухвалення політики) – легітимізація та фінансування державної політики, що передбачають закріплення розробленої політики в низці рішень і програм.

Четвертий етап (реалізація політики) – здійснення та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із впровадження прийнятих рішень і програм.

П'ятий етап (оцінка політики) – оцінка державної політики, спрямована на перевірку її ефективності та якості, й регулювання державної політики; наслідком цього етапу може бути або коригування, або відмова від упроваджуваної політики [5].

Слід зауважити, що поряд із поняттям «державна політика» часто вживається поняття «державні програми» або «державні цільові програми». За визначенням науковця В. Лобанова, що цільові програми – «це пов'язаний

ресурсами, виконавцями і строками здійснення комплекс науково-дослідних, дослідно-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, які забезпечують ефективне вирішення завдань у сфері державного, економічного, екологічного, соціального й культурного розвитку держави» [3].

Що стосується цільових державних програм, то це один із основних способів упровадження державних рішень у життя. Вони покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку держави. Тож створення державних програм дає змогу:

- по перше, сконцентрувати ресурси для розв'язання певної проблеми;
- по друге, об'єднати зусилля всіх зацікавлених організацій;
- по третє, визначити довгострокові цілі й розробити стратегію на довготривалий період [6].

Отже, 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. У цьому процесі беруть участь органи виконавчої та законодавчої влади, а також наукові установи й громадські організації.

Можна виокремити низку принципів, дотримання яких забезпечить успішність державних цільових програм, а саме:

- орієнтація програми на кінцевий результат, який формується у вигляді сукупності цілей і завдань;

- побудова програми у вигляді окремих блоків, пов'язаних із взаємозалежними видами діяльності, що складають програмну структуру;
- розуміння програми як цілісного об'єкта управління незалежно від відомчої належності елементів, що її складають;
- системний підхід до управління програмою на всіх етапах її реалізації;
- забезпечення програми як єдиного об'єкта управління необхідними кадровими, матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами [25].

Класифікація цільових комплексних програм дозволяє визначити їх вид залежно від таких класифікаційних ознак:

1. За рівнем значущості програмної розробки цільові комплексні програми бувають:

- а) міжнародні, спрямовані на вирішення проблем розвитку світової спільноти;
- б) національні, покликані вирішувати проблеми внутрішнього розвитку країни;
- в) регіональні, спрямовані на усунення територіальних проблем;
- г) муніципальні програми;
- д) галузеві програми, призначені для вирішення проблем розвитку галузей народного господарства;
- е) програми, спрямовані на розв'язання проблем розвитку суб'єктів, які господарюють і мають національне значення (програми, що вирішують в комплексі питання реструктуризації та модернізації виробництва, оновлення асортименту, підвищення якості продукції, а також переходу до випуску конкурентоспроможної продукції) [34].

2. За термінами розв'язання проблеми та досягнення мети програми бувають:

- а) довгострокові програми – тривалістю від 10 до 20 років;
- б) середньострокові програми – тривалістю від 3 до 10 років;
- в) короткострокові програми – тривалістю до 2 років [10].

3. За предметно-змістовною ознакою цільові комплексні програми бувають:

- а) соціальні, орієнтовані на безпосереднє розв'язання соціальних проблем;
- б) соціально-економічні, спрямовані на вирішення проблем розвитку економіки та оздоровлення соціальної сфери;
- в) інноваційні (науково-технічні) програми, орієнтовані на освоєння досягнень науки і впровадження їх в управління, виробництво товарів і послуг;
- г) виробничо-технологічні, спрямовані на підвищення ефективності виробництва і якості продукції;
- д) організаційно-господарські, орієнтовані на вдосконалення організації управління господарством на всіх рівнях;
- е) інвестиційні, спрямовані на розв'язання проблем створення сприятливих умов для залучення інвестицій на всіх рівнях;
- ж) територіально-виробничі програми, орієнтовані на розвиток господарства регіону (створення та розвиток територіально-виробничих комплексів);
- з) екологічні програми, покликані вирішувати проблеми охорони навколишнього середовища та забезпечення безпечного існування людей [9].

У практиці розробки та реалізації цільових комплексних програм часто бувають програми, які неможливо класифікувати за якою-небудь однією класифікаційною ознакою, оскільки будь-яка класифікація містить елемент умовності.

Цільові комплексні програми розробляють для досягнення соціально-економічних цілей на засадах підвищення ефективності суспільного виробництва.

Організаційними передумовами формування цільових державних програм є такі:

- своєчасне визначення переліку проблем, для вирішення яких треба створювати такі програми;
- формування колективу розробників з виділенням головної організації;
- попереднє орієнтаційне визначення потреби в ресурсах;
- визначення головних методичних принципів формування програм [9].

1.2. Сучасні підходи до розробки державних програм розвитку

Державна програма розвитку – це комплексна система цільових завдань і планованих державою ефективних шляхів і засобів досягнення поставлених цілей, термінів виконання цих завдань, їх виконавців і джерел фінансування; це адресний документ, у якому передбачається комплекс взаємопов'язаних з ресурсами, виконавцями й термінами здійснення заходів, які належать до різних сфер діяльності.

Державна програма розвитку на довгострокову перспективу розробляється на період, який дорівнює 10-15 рокам, з коригуванням, а також продовженням її горизонту кожні п'ять років; на середньострокову перспективу розробляється на період від 3 до 5 років і щороку коригується. Вона містить визначення й обґрунтування стратегічних цілей і пріоритетів соціально-економічної політики держави, напрями їх реалізації, найважливіші завдання, які мають бути вирішені на державному рівні [18].

У державній програмі розвитку на середньострокову перспективу відображаються:

- оцінка економічного й соціального розвитку країни за попередній період та економічна кон'юнктура, що очікується на початок періоду, на який розробляється програма;
- концепція економічного й соціального розвитку країни на середньострокову перспективу;
- макроекономічна та соціальна політика; інституційні перетворення;
- інвестиційна, інноваційна, структурна, науково-технічна та аграрна політика;
- зовнішньоекономічна політика;
- регіональна економічна та екологічна політика [11].

Надзвичайні програми розробляються в критичних ситуаціях – наприклад, під час стихійного лиха, в умовах кризи, масового безробіття, загрозової інфляції. Вони, як правило, короткострокові. При їх здійсненні вагоме місце займають засоби адміністративного регулювання.

У Державній програмі відображаються:

- аналіз сучасного стану;
- цілі та завдання розвитку;
- макроекономічні показники та пропорції, яких бажано досягти;
- заходи, пов'язані з удосконаленням фінансово-грошової системи, банківської діяльності;

- основні напрями розвитку галузей економіки та її структурної перебудови;
- науково-технічна діяльність, соціальний розвиток, доходи населення та рівень життя, який має встановитися в результаті виконання наміченої програми; загальні риси кон'юнктури внутрішнього та зовнішнього ринків;
- заходи щодо поліпшення зовнішньоекономічної діяльності, реформування відносин власності відповідно до Конституції країни;
- заходи щодо охорони навколишнього середовища;
- основні напрями розвитку регіонів;
- форми й засоби державного регулювання економіки [15].

Згідно з чинним законодавством України основними стадіями розроблення і виконання державної цільової програми є:

- 1) на етапі формування:
 - ініціювання розроблення державної цільової програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми;
 - схвалення концепції програми і прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення;
 - розроблення проекту програми
 - визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування;
 - державна експертиза проекту програми;
 - погодження та затвердження програми;
- 2) на етапі реалізації:

- проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми;
- організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням;
- підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби
- проміжних звітів;

3) на етапі звітування: підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми. Слід зауважити, що всі вищезазначені етапи та стадії є послідовними і взаємодоповнювальними і не можуть виключати жодної їх складової [13].

Розробка програми передбачає визначення переліку та змісту заходів, їх взаємне узгодження по термінах реалізації, розподіл ресурсів. Заходи охоплюють, як правило, не тільки безпосередньо сферу виробництва, яка передбачається програмою, освоєння технології, а й споріднені галузі виробництва предметів і знарядь праці, необхідних для випуску програмної продукції, а також суміжну сферу виробничого і невиробничого споживання цільового продукту. Для кожної програми перелік таких заходів є специфічним і залежить від змісту програм, термінів її реалізації, рівня програмування.

Формуванню переліку проблем, за якими повинні розроблятися цільові комплексні програми, передують визначення пріоритетних напрямів розвитку національної економіки і соціальної сфери, які вимагають програмного розв'язання. Наприклад, Верховною Радою України схвалені такі пріоритетні напрями: здоров'я людини, охорона навколишнього середовища, продовольство, наукомісткі технології, ресурсозбереження, інформатика, автоматизація та приладобудування, нові речовини та матеріали, національно-культурне відродження [13].

За цими напрямами з урахуванням критерію актуальності методом експертних оцінок визначають перелік програм. Перелік державних програм

формує Академія наук України за участю зацікавлених міністерств, відомств, галузевих науково-дослідних установ. Цей перелік розглядається в Кабінеті Міністрів України, який вносить відповідні зміни і передає його на розгляд Верховної Ради України, яка приймає остаточне рішення.

За встановленим переліком проблем відкривається конкурс на розробку конкретних цільових програм. Учасники конкурсу повинні розробити пропозиції щодо створення програми: концепцію, структуру, чітко сформулювати кінцеву мету програми, визначити перелік проектів (заходів), які реалізовуватимуться в рамках програми.

Переможець конкурсу визначає головну організацію, терміни, обсяги та механізми фінансування програми, форму реалізації завдань, контроль за їх виконанням.

Розробка програми відбувається у наступній послідовності:

1. Формується перелік найважливіших проблем. Виділяється певна проблема та окреслюється завдання на розробку програми для її (проблеми) вирішення, в якому визначають: мету програми, ліміти ресурсів, учасників реалізації програми та іншу необхідну інформацію.

2. Уточнюються кількісні параметри, що характеризують цілі програми, і визначаються завдання її реалізації за окремими періодами. Генеральна мета програми, як правило, поділяється на складники, утворюючи впорядковану ієрархію завдань, які відображають внутрішню структуру як проблеми, так і програми.

3. Формується перелік завдань і комплекс заходів для реалізації програми. Перелік основних завдань програми встановлюється виходячи з побудованої ієрархії цілей. Для кожного завдання розробляються послідовні етапи їх виконання.

4. Розраховуються основні показники і ресурсне забезпечення програми. Здійснюється оцінка нових затрат ресурсів та капітальних інвестицій на реалізацію програми. Формуються переліки матеріальних

ресурсів із вказанням постачальників і отримувачів, визначається економічний ефект.

5. Здійснюється оформлення програмних документів, узгодження і затвердження програми [34].

Формування програми передбачає визначення головної мети з наступним її розподілом на ієрархічну множину конкретніших цілей. Загальна мета програми розбивається на функціональні та предметні цілі, які своєю чергою поділяються на множину локальних (часткових) завдань, що мають назву «дерево цілей». Процедура побудови «дерева цілей» є евристичною, тобто ґрунтується на оцінці експертів і включає такі стадії:

- побудова функціонального «дерева цілей»;
- формування комплексу цілереалізуючих систем;
- розробка цільових нормативів;
- ранжування цілей [26].

Ресурсне обґрунтування програми передбачає визначення витрат на здійснення кожного із заходів програми та на програму загалом. В цьому розділі програми відображається потреба у капітальних вкладеннях, необхідних основних видах матеріальних ресурсів, потреба в робочій силі, фінансових ресурсах, у тому числі валютних.

Проект Державної програми уряд України подає на розгляд Верховній Раді. Одночасно представляються наступні матеріали: підсумки економічного й соціального розвитку України за період з початку поточного року; прогноз економічного й соціального розвитку на наступний рік; проект Державного бюджету України. У разі потреби уряд України представляє проекти законів, які передбачають заходи щодо реалізації завдань економічного й соціального розвитку України в наступному році.

1.3. Моніторинг та оцінювання реалізації державних програм

Моніторинг та оцінювання державних програм за своєю сутністю є оцінюванням досягнень на шляху до запланованих результатів та висновки за результатами оцінки урядових програм і політик. Вони покликані сприяти покращенню результатів роботи уряду та прийняттю ефективних рішень в управлінні країною.

При розробці програми порівнюються різні варіанти співвідношення очікуваного ефекту від заходів програми з очікуваними витратами на реалізацію програми. Водночас, на етапі реалізації програми зіставляються досягнуті результати дій програми з очікуваними [10].

Необхідність обґрунтування ефективності державних програм пов'язана не тільки з контролем за програмними витратами, а й з оцінкою їх ефективності.

Типи оцінки ефективності державних програм подані в таблиці 1.1.

Таблиця 1.1.

Типи оцінки ефективності державних програм [10]

Оцінка процесів	Застосовуються такі критерії: о співвіднесення мети програми з цілями суспільного розвитку і з потребами реципієнтів; о наявність прогнозу соціально-економічних наслідків заходів програми; о застосування сучасних методів аналізу організації та управління програмами з урахуванням ресурсного, правового та інформаційного забезпечення їх заходів; о досягнення поставлених цілей програми найбільш оптимальним способом, визначеним як ступінь вирішення соціальних проблем при мінімальних термінах і мініальному рівні матеріальних витрат суспільства.
Оцінка кінцевих результатів	Визначає, наскільки програма досягла цілей. При цьому основна увага приділяється досягнутим показникам результативності незалежно від того, були ці показники отримані внаслідок зусиль тільки цієї програми або й за рахунок зовнішніх факторів.
Оцінка внеску програми	Представляє собою спробу оцінити вплив програми на показники результативності ізольовано, застосовується в тому випадку, коли відомо, що існують зовнішні фактори, що впливають на результат.

Як видно з табл. 1.1, оцінка виконання програми допомагає зосередити увагу виконавців на досягненні конкретних результатів; проаналізувати існуючі тенденції; забезпечити своєчасне коригування; завоювати довіру громадськості шляхом оприлюднення результатів діяльності.

Принципи оцінки ефективності програм сформульовані Семеновою Т.Ю. [20]. Наведемо деякі з них:

- облік чинника часу, в тому числі динамічність параметрів програми та її економічного оточення, розриви в часі (лаги), нерівноцінність різночасних витрат і результатів;
- зіставлення ситуацій не «до програми» і «після програми», а «без програми» і «з програмою»;
- оцінка всіх найбільш суттєвих наслідків програми; облік впливу на ефективність потреби в поточних витратах, необхідних для

функціонування створюваних в ході реалізації програми соціальних і економічних інститутів;

- оцінка впливу невизначеності та ризиків, що супроводжують реалізацію програми.

Оцінку результативності державних програм можна здійснювати, використовуючи два підходи.

Перший підхід ґрунтується на оцінці окремих індикаторів, які чисельно характеризують проведені заходи, наприклад, кількість створених робочих місць, забезпеченість дитячими дошкільними установами тощо. Практичне застосування даного підходу ускладнює те, що соціальним програмам часто притаманні такі особливості, як наявність «зовнішніх ефектів» і тимчасового ефекту в прояві результатів. До того ж потрібно врахувати можливі прорахунки розробників при виборі цільових індикаторів ще на стадії підготовки програми.

Другий підхід заснований на оцінці ступеня досягнення поставлених перед програмою цілей. Цей метод дає безпосередню оцінку досягнутих результатів, особливо в тому випадку, якщо цілі програми були визначені кількісно. У тих випадках, коли в програмі цілі та завдання складно сформулювати кількісно, ступінь їх досягнення визначається на основі експертних висновків.

Оцінку ефективності державних програм можна визначити або порівнюючи дійсні результати програми з можливими результатами розвитку без реалізації програми, або порівнюючи результати з витратами. У першому випадку ефект від реалізації програми визначається як різниця дійсних соціально-економічних показників, наприклад, зайнятості, і показників, які могли б бути отримані за відсутності даної цільової програми. Ця ідея зрозуміла змістовно, але більш важка з точки зору її практичної реалізації, оскільки планові показники можуть відображати загальну тенденцію розвитку економіки, або бути наслідком екзогенних факторів [20].

Пошук можливих підходів до реалізації даного варіанту доцільно здійснювати, з одного боку, проводячи компаративний аналіз, тобто порівняння показників між регіонами та загальноукраїнськими показниками, з іншого, – аналіз рядів динаміки, тобто аналіз змін за останні 5-10 років. Важливий момент реалізації такого підходу – прогноз наслідків неприйняття програми. При цьому слід враховувати і втрати, які мали місце до моменту розробки програми, і ймовірність збільшення збитку в майбутньому. У цьому випадку враховується той факт, що рано чи пізно необхідність відповідної компенсації збитку стане неминуча. Для прогнозування опосередкованих даних і віддалених соціальних ефектів використовується моделювання, зокрема – побудова дерева рішень і модель Маркова [30].

У другому випадку корисно використання окремих елементів методів економічного порівняння витрат і результатів (Cost-Benefit Analysis) та комплексного зіставлення витрат з ефектами (Cost-Effectiveness Analysis). Аналіз «витрати-вигоди» практичний в тих випадках, коли наслідки соціального проекту зачіпають різні області життєдіяльності або коли такий проект конкурує за виділення матеріальних засобів з іншими проектами, що стосуються соціальної сфери. У той же час використання зазначених методів на практиці ускладнюють наступні обставини: висока трудомісткість проведення такого аналізу, особливо щодо виявлення наслідків реалізації проектних заходів; відсутність розвиненого ринку соціальних послуг та інформаційно-статистичної бази, необхідної для розрахунку соціально-економічних наслідків реалізації проектів [6]. Тому на практиці доцільніше використовувати окремий випадок аналізу «витрати-ефективність» – аналіз «витрати-корисність».

Ефективність реалізації державних програм пропонується оцінювати за допомогою таких видів оцінок:

- оцінка ступеня покращання ситуації, на зміну якої була спрямована програма;

- оцінка вартості приросту капіталу завдяки покращанню ситуації;
- оцінка ступеню досягнення програмних цілей;
- оцінка співвідношення результатів та витрат;
- оцінка непрямих соціальних та економічних наслідків програми;
- оцінка суб'єктивної думки осіб, які користуються програмою [5].

З вище викладеного можна зробити висновок, що оцінка ефективності державних програм є одним із найбільш проблемних питань з точки зору застосування соціально-економічного програмування для вирішення складних задач зі зростання добробуту населення. Це обумовлено тим, що державні програми, як правило, спрямовані на вирішення слабо структурованих проблем, і майже ніколи не дають економічного ефекту з традиційної точки зору.

РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ СУЧАСНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ РОЗРОБКИ ТА ОЦІНЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ В УКРАЇНІ

2.1. Законодавче регулювання процесу розробки та оцінювання реалізації державних програм

Базовий закон про державні цільові програми, прийнятий 2004 року, передбачає здійснення контролю за виконанням програм, завданнями якого, окрім вчасного виконання заходів та цільового використання коштів, є досягнення цільових показників. Однак на практиці під час контролю основну увагу приділяють саме фактові виконання заходів та цільовому витрачання бюджетних ресурсів. Методологія розроблення та впровадження моніторингу досягнення цільових показників офіційно не визначена. Ці проблеми є підставою для розроблення нового варіанту цього закону.

Для потреб моніторингу та оцінювання можна використовувати паспорти бюджетних програм, які були вперше запроваджені 2002 року і формат котрих уже кілька разів змінювався. Однак, знову ж таки, завданням оцінки виконання бюджетної програми є насамперед цільове використання бюджетних коштів [14].

Методика визначення показників виконання програм – кількісних і якісних параметрів, за якими визначають, чи було досягнуто запланованих цілей, – використовується за програмно-цільового підходу до формування бюджетів, який, зокрема, поширений на рівні міст. Водночас відповідно до Бюджетного кодексу ця практика поки що не обов'язкова й тому мало поширена на регіональному рівні.

Деталізовані методики моніторингу та/чи оцінювання реалізації державних програм від початку 2000-х років застосовуються в окремих сферах державного управління – боротьби з поширенням ВІЛ/СНІДУ, управління освітою, підвищення кваліфікації державних службовців, сприяння розвитку технологічних парків. Зокрема, наприкінці 2004 року

Кабінет Міністрів України затвердив цілісну система моніторингу в сфері навколишнього природного середовища [15].

У законодавстві визначено завдання системи моніторингу (збір даних; формування банків даних; аналіз інформації; забезпечення нормативного, методичного й технічного забезпечення збору та аналізу даних; забезпечення достовірності інформації та її оприлюднення); суб'єкти моніторингу й, зокрема, координаційний орган (міжвідомча комісія, яку затверджує КМУ).

У сфері регіональної політики впродовж останніх років було запроваджено методики моніторингу показників розвитку певних типів територій. Зокрема, йдеться про запровадження моніторингу функціонування спеціальних (вільних) економічних зон і територій пріоритетного розвитку. Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції від 19.01 2005 року передбачав методику визначення критеріїв оцінювання, основні параметри розвитку та показники діяльності цих зон і територій.

В Україні також є досвід запровадження оцінювання діяльності державних органів влади (центральных і місцевих) в окремих сферах, наприклад, щодо залучення інвестицій та формування сприятливого інвестиційного клімату. Нову методику оцінювання діяльності органів влади запропонувало Міністерство економіки в липні 2006 року. Відповідно до неї оцінювання здійснювалося на основі чітко визначеного переліку показників, а також було додано форма звіту за структурою «Показник – звітний період – відхилення показника (%)» [16].

Уряд України здійснив кілька спроб розробити цілісні підходи до оцінювання діяльності центральных і місцевих органів влади щодо впливу на тенденції розвитку регіонів.

Окрема методика комплексного оцінювання результатів соціально-економічного розвитку регіонів була схвалена в лютому 2004 року, і відповідно до неї метою оцінювання було визначено вплив органів влади на тенденції регіонального розвитку та відповідність цих тенденцій цілям Програми діяльності уряду.

У методологічному сенсі методика використовувала 23 показники, які мали демонструвати тенденції розвитку різних сфер регіонального розвитку на основі інформації, поданої, крім Державного комітету статистики, також профільними органами влади.

Ця методика була змінена новими складами уряду в 2005 – 2006 роках, зокрема щодо визначення показників соціально-економічного розвитку регіонів, дані яких є підставою для оцінки управлінської діяльності. Зауважмо, що вперше було запропоновано для використання такий комплексний показник, як валовий регіональний продукт [23].

Завдання запровадити систему моніторингу та оцінювання реалізації стратегій/програм регіонального розвитку стало невідкладним після схвалення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, а також урядової вказівки обласним державним адміністраціям щодо активнішого розроблення регіональних стратегій. Цей документ вперше у сфері регіональної політики в Україні:

- визначив базові засади моніторингу й оцінювання реалізації програм, а не тенденцій регіонального розвитку чи невизначеного впливу діяльності владних структур;
- систематизував показники для моніторингу за логічною схемою «Стратегічні цілі – пріоритетні напрями – показники результативності»;
- сформулював як потребу здійснення моніторингу ефективності, а не лише результативності, реалізації стратегії;
- вказав на потребу обговорення результатів моніторингу та оцінювання з представниками громадськості та бізнесу [23].

Отже, аналіз поточної ситуації засвідчує, що в Україні проблема оцінки програмних документів, зокрема в сфері регіонального розвитку, має низку аспектів, зокрема:

1) Оцінювання результативності виконання програмних документів сприймається як контроль за вчасним виконанням запланованих заходів і цільовим витрачанням коштів. Водночас, як відомо з теорії оцінювання та зарубіжної практики, контроль та оцінка – різні сутнісні інструменти перевірки програм.

2) Підходи та методики моніторингу й оцінювання залежать від зміни урядових команд на національному рівні, що загалом свідчить про брак цілісної системи реалізації цієї управлінської практики.

3) Поки що немає практики запровадження елементів оцінювання реалізації програм зовнішніми учасниками (незалежними експертами, консалтинговими агентствами), формування сучасних підходів щодо залучення громадськості до моніторингу виконання програмних документів.

4) У сфері регіональної політики основну увагу приділяють або моніторингу тенденцій соціально-економічного розвитку територій, або ж оцінюванню діяльності органів влади, незалежно від їхньої програмної основи.

5) В Україні немає чіткої інституційної системи, яка визначає: завдання моніторингу та оцінювання програмних документів у сфері регіонального розвитку; повноваження, відповідальність, підзвітність різних управлінських структур щодо моніторингу та оцінювання програм, формування спеціалізованих міжвідомчих інститутів; елементи процесу здійснення моніторингу та оцінювання; процедуру залучення до оцінювання зовнішніх ресурсів (експертів, агентств); оприлюднення результатів моніторингу та оцінювання [16].

2.2. Сучасні підходи до розробки державних програм розвитку в Україні

Згідно прийнятих нормативно-правових актів у 2018 році передбачалась реалізація завдань та заходів 14 державних цільових програм.

Із них 11 схвалено постановами Кабінету Міністрів України, і 3 програми – Законами України.

Розглянемо державні цільові програми, що діють в Україні станом на 2018 рік в табл. 2.1.

Таблиця 2.1.

Державні цільові програми, що діють в Україні станом на 2018 рік [32]

№ з/п	Назва державної цільової програми, номер та дата документу, яким затверджена	Строк виконання	Орієнтовний обсяг фінансування, передбачений програмою на 2018 рік, в т.ч. з Державного бюджету (тис. грн.)
Міністерство інфраструктури України			
1	Державна цільова економічна програма розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 № 696	2013-2018	39 229 400,00 28 329 400,00
2	Державна цільова програма розвитку аеропортів на період до 2023 року постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 126	2016-2023	2 164 740,00 1 759 340,00
3	Державна цільова програма реформування залізничного транспорту на 2010-2019 роки постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2009 № 1390	2010-2019	Обсяги у Програмі на 2018 рік не визначено
Міністерство екології та природних ресурсів України			
4	Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року Закон України від 24.05.2012 № 4836-УІ	2013-2021	5 806 110,00 2 459 410,00
Міністерство молоді та спорту України			
5	Державна цільова соціальна програма "Молодь України" на 2016-2020 роки постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 148	2016-2020	105 449,18 48 056,60
6	Державна цільова соціальна програма розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 № 115	2017-2020	6 022 221,70 1 980 450,30
Міністерство оборони України			
7	Державна цільова оборонна програма будівництва кораблів класу "корвет" за проектом 58250 постанова Кабінету Міністрів України від	2011-2021	1 361 700,00 1 361 700,00

09.11.2011 № 1150

Міністерство освіти і науки України

Продовження табл. 2.1.

8	Державна цільова науково-технічна програма проведення досліджень в Антарктиці на 2011-2020 роки постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 1002	2011-2020	31 740,00 31 680,00
Міністерство охорони здоров'я України			
9	Загальнодержавна цільова соціальна програма протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу на 2014-2018 роки Закон України від 20.10.2014 № 1708-УІІ	2014-2018	1 284 058,48 1 133 964,71
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України			
10	Загальнодержавна цільова програма "Питна вода України" на 2011-2020 роки Закон України від 20.10.2011 № 3933-УІ	2011-2020	1 157 640,00 326 540,00
№ з/п	Назва державної цільової програми, номер та дата документа, яким затверджена	Строк виконання	Орієнтовний обсяг фінансування, передбачений програмою на 2018 рік, в т.ч. з Державного бюджету (тис. грн.)
Міністерство соціальної політики України			
11	Державна цільова програма "Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів" на період до 2020 року постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 № 706	2012-2020	2 021 910,00 2 021 910,00
Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України			
12	Державна цільова програма відновлення та розбудови миру у східних регіонах України постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 1071	2017-2020	2 580 443,00 1 388 383,00
Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України			
13	Державна цільова економічна програма енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлювальних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010-2020 роки постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2010 № 243	2010-2020	400 000,00 400 000,00
Дніпропетровська обласна державна адміністрація			
14	Державна цільова програма радіаційного і соціального захисту населення м. Жовті Води на 2013-2022 роки постанова Кабінету Міністрів України від 25.06.2012 № 579	2013-2022	Обсяги у Програмі на 2018 рік не визначено
Усього			62 165 412,36
в т.ч. за рахунок Державного бюджету			41 240 834,61

Розглянемо дані за обсягами фінансування державних цільових програм у 2018 році на рис 2.1.



Рис 2.1. Планові та фактичні показники виконання державних цільових програм у 2018 році [32]

Наведені дані свідчать про невідповідність фактичних обсягів фінансування державних цільових програм запланованим, оскільки із запланованих 56,41 млн грн на фінансування державних програм фактично витрачено лише 18,71 млрд. грн., що становить тільки 33,16% від запланованої суми.

На рис 2.2. наведемо дані щодо розподілу обсягів фінансування державних цільових програм у 2018 році за спрямованістю.

ПЛАНОВИЙ РОЗПОДІЛ ДЦП ПО СПРЯМОВАНІСТІ				ФАКТИЧНИЙ РОЗПОДІЛ ДЦП ПО СПРЯМОВАНІСТІ			
Кількість	Спрямованість	Фінансування, млрд. грн.	виконання планових обсягів фінансування %	Кількість	Спрямованість	Фінансування, млрд. грн.	Частка від загального фінансування, %
4	Соціальні	9,44	122	4	Соціальні	11,52	61,57
4	Економічні	35,97	5	4	Економічні	1,85	9,88
3	Екологічні	6,98	75	3	Екологічні	5,24	28
1	Оборонні	1,36	0	1	Оборонні	0,00	0
1	Науково-технічні	0,07	138	1	Науково-технічні	0,1	0,53
1	Інші	2,58	0	1	Інші	0,00	0

Рис 2.2. Планові та фактичні показники обсягів фінансування державних цільових програм у 2018 році за спрямованістю [32]

Дані наведені на рис 2.2. показують, що найбільш забезпеченою фінансовими ресурсами на виконання заходів цільових програм є соціальна

сфера на фінансування якої витрачено 61,57% від загального фінансування цільових програм, на другому місці науково технічні програми, які фінансовано на 138% від запланованого обсягу, третє місце - екологічні програми, на які витрачено 28% від загального обсягу фінансування і виконано планове фінансування на 75%. Поряд з цим, економічні програми розвитку недофінансовано, оскільки планове фінансування виконано лише на 5%.

На рис 2.3. наведено планову та фактичні показники фінансування державних цільових програм за 2008-2018 роки.

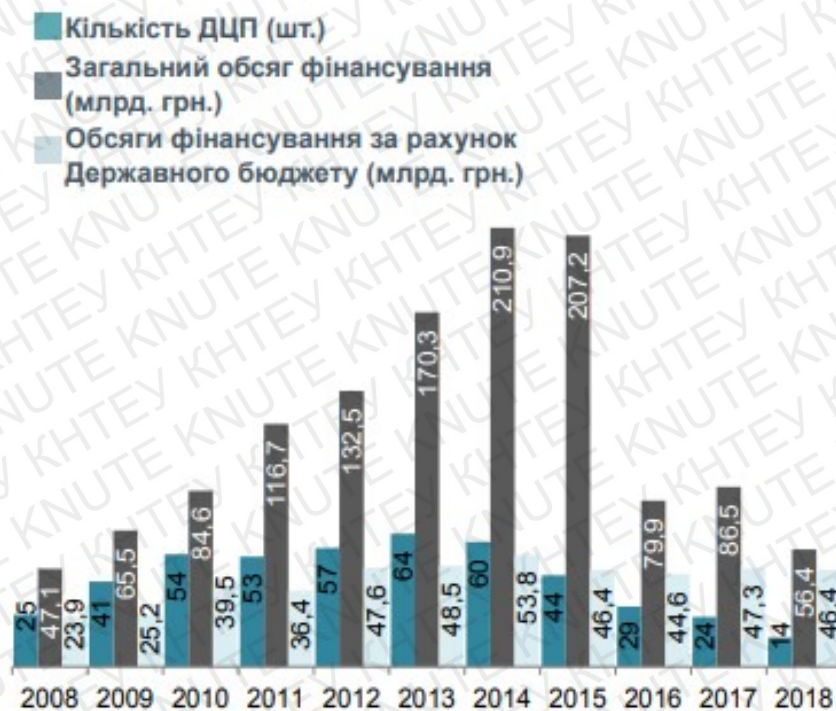


Рис 2.3. Планова кількість ДЦП та обсяги фінансування за 2008-2018 роки

[32]

Наведені на рис 2.3. дані показують, що останніми роками (від 2016 року) обсяги фінансування ДЦП значно зменшились, що вірогідно надиктовано кризовими явищами в економіці країни, нестабільною політикою ситуацією і війною на сході нашої країни. З наведеної діаграми також видно, що загальна кількість ДЦП кожного року зменшується, зменшуються заплановані обсяги їх фінансування. А також кожного року має

місце недофінансування цільових державних програм розвитку, що є вкрай негативною тенденцією.

На рис. 2.4. наведено дані щодо співвідношення планових та фактичних обсягів фінансування ДЦП за 2008-2018 роки.



Рис 2.4. Співвідношення планових та фактичних обсягів фінансування ДЦП за 2008-2018 роки (млрд. грн. та %) [32]

Отже, з проведеного дослідження можемо зробити висновок, що державні цільові програми так і не стали дієвим та ефективним інструментом розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць. Вони виконують роль “формального документу з декларацією про наміри щось зробити”.

В рамках планування та використання коштів державного бюджету не дотримуються в повному обсязі принципи пріоритетності вирішення проблеми. Питання досягнення програмних цілей не є основним при розподіленні бюджетних коштів.

Прогнозні обсяги фінансових ресурсів програми, у тому числі коштів державного бюджету, не узгоджуються з реальними можливостями їх фінансування.

Всупереч вимогам програми не містять методики оцінки ефективності її виконання, що повинна бути розроблена державним замовником з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів [32].

З боку державних замовників має місце формальний підхід до виконання вимог чинного законодавства у сфері розроблення та виконання державних цільових програм.

Має місце незадовільне звітування державних замовників: недотримання строків подання, інформація подається не в повному обсязі та не за всіма виконавцями.

2.3. Методи оцінювання та моніторингу державних програм розвитку в Україні

В Україні сучасні підходи до моніторингу та оцінювання програм – поки що нова управлінська практика для органів влади, попри існування достатнього й доступного масиву теоретично-методичних розробок західних і вітчизняних фахівців.

Упродовж останніх півтора десятиліть здебільшого використовували застарілі методи оцінювання діяльності органів влади, зокрема: використання великої кількості якісних показників, не підкріплених об'єктивними кількісними даними; зіставлення неадекватних показників; зведення оцінювання програм до контролю за цільовим використанням коштів.

Такі ж тенденції були притаманні оцінюванню виконання державних цільових програм у сфері регіонального розвитку, а також регіональних програм, схвалених обласними органами влади. Брак новизни й головно системності у формуванні підходів щодо моніторингу та оцінювання – характерні риси регіональних стратегій розвитку, що впродовж останніх років було розроблено в багатьох областях України [26].

Водночас схвалення в липні 2006 року Державної стратегії регіонального розвитку, заснованої на філософії пріоритетів розвитку територій, потребує розроблення інституційної системи її моніторингу та оцінювання. Такі реформи важливі в умовах нестачі бюджетних ресурсів, які найближчими роками можуть бути спрямованими на потреби регіонального розвитку.

Відповідно до Закону України «Про державні цільові програми» Кабінет Міністрів України здійснює загальне керівництво процесом розроблення та контролю за виконанням програм і, зокрема, має повноваження затверджувати їх, вносити зміни, припиняти виконання чи продовжувати термін виконання програм.

На національному рівні серед органів виконавчої влади відповідальність за реалізацію регіональної політики несе Міністерство економіки України, в складі якого функціонує Департамент регіонального розвитку. До основних завдань Департаменту належить «проведення моніторингу й аналізу роботи економічних підрозділів місцевих органів виконавчої влади з реалізації державної регіональної політики», тобто насамперед перевірка адміністративної діяльності місцевих органів виконавчої влади [7].

Структурна одиниця Департаменту регіонального розвитку – Відділ моніторингу розвитку регіонів – насамперед аналізує тенденції соціально-економічного розвитку регіонів, безвідносно від впливу на них виконання стратегій чи програм регіонального розвитку. До завдань діяльності цього підрозділу належить підготування щомісячних моніторингів та аналітичних довідок щодо соціально-економічного розвитку регіонів.

Відділ середньо- та довгострокового планування регіонального розвитку координує процес визначення цільових показників реалізації стратегічних і програмних документів держави.

Водночас уже згадуваний Закон України «Про державні цільові програми» саме на Міністерство економіки покладає:

- 1) методичне забезпечення розроблення та виконання програм;
- 2) аналіз проектів програм з метою збалансування необхідних для їх реалізації ресурсів;
- 3) погодження пропозицій інших управлінських структур щодо внесення змін до програм; здійснення, разом з деякими іншими органами влади та державним замовником, щорічної оцінки виконання програм та розроблення пропозицій щодо їх подальшого виконання чи припинення;
- 4) здійснення, разом з деякими іншими органами влади, оцінки виконання програми [10].

Отже, нагальним є завдання деталізації функцій підрозділів Міністерства економіки щодо організації процесу моніторингу та оцінювання програмних документів.

Відповідальність за підготування програмних документів соціально-економічного розвитку регіонів несуть у складі обласних державних адміністрацій головні управління економіки. Ці структурні підрозділи:

- 1) аналізує стан, тенденції економічного й соціального розвитку області та її адміністративно-територіальних одиниць;
- 2) прогнозує та готує програми економічного й соціального розвитку області;
- 3) забезпечує стратегічне планування та прогнозування економічного й соціального розвитку області [13].

Згадане Положення дає змогу Головному управлінню економіки залучати до розроблення програмних і стратегічних документів представників громадськості, підприємців, науковців.

Отже, зважаючи, що на цей підрозділ покладено координування діяльності, пов'язаної з розробленням та виконанням регіональних стратегій і програм розвитку, Головне управління економіки може виконувати функцію моніторингу реалізації стратегії та її оцінювання.

Збір, узагальнення й аналіз даних, що стосуються регіонального розвитку, здійснюється в рамках Відділу регіональної статистики

Департаменту статистики населення та адміністративно-територіального устрою Державного комітету статистики.

Зокрема, цей підрозділ розробляє методологію та комплексну систему показників регіональної статистики задля отримання повної інформації про потенціал, тенденції та закономірності розвитку регіонів.

Проблемні місця в спроможності органів статистики долучитися до процесу моніторингу та реалізації програмних документів, що стосуються регіонального розвитку, пов'язані передусім з методологічним і технічним оснащенням його, про що йтиметься нижче.

В Україні немає сформованої мережі незалежних агентств чи експертів, яких можна було б залучати до зовнішнього оцінювання програм і стратегій регіонального розвитку.

Водночас є прецеденти оцінювання діяльності, а також програм, затверджених органами влади, що їх реалізовували українські неурядові організації, окремі зовнішні експерти. Такі інновації здійснювалися здебільшого за підтримки міжнародних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги.

Запровадження нової системи моніторингу розвитку та оцінювання регіональних стратегій і програм – необхідний крок для України в контексті її євроінтеграційної стратегії. Запровадження стандартів ЄС щодо структури програмних документів сприятиме поширенню європейської практики управління, підготує органи влади різного рівня в Україні до вимог щодо використання цільових коштів Європейського Союзу. Зокрема, інструменти моніторингу та оцінювання програм сприятимуть:

- 1) визначенню стратегічних цілей розвитку;
- 2) отриманню важливої інформації про тенденції регіонального розвитку, результативність та ефективність обраної програми чи стратегії;
- 3) формуванню уявлення про поточний стан реалізації стратегії/програми;

- 4) виявленню попередніх результатів реалізації програмних документів;
- 5) коригуванню їхнього змісту, зокрема уточненню цілей, переорієнтації на досягнення реальних результатів;
- 6) підвищенню довіри громадськості до органів влади завдяки забезпеченню прозорості їхньої діяльності;
- 7) обґрунтуванню запитів щодо фінансування програм; 8) зосередженню зусиль усіх учасників реалізації стратегій чи програми задля досягнення запланованих цілей;
- 9) забезпеченню своєчасного та регулярного зворотного зв'язку на всіх рівнях управління стратегією чи програмою;
- 10) аналізу причин успіхів і невдач у реалізації програм чи стратегій та врахуванню цих помилок за розроблення подальших документів [13].

Одним з основних недоліків менеджменту урядових програм в Україні був брак чіткої ієрархії прогнозних і програмних документів загальнодержавного й регіонального значення, невизначеність статусу стратегій розвитку як виду програмних документів у нормативно-правовому полі, що ставило, зокрема на регіональному рівні, під сумнів обов'язковість їх розроблення чи/та виконання затверджених стратегій.

Зокрема, базовий Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», ухвалений у березні 2000 року:

- визначає державні цільові програми як довгостроковий тип програмних документів, заходи, завдання та показники якого визначають заходи державної та регіональних щорічних програм соціально-економічного розвитку;
- передбачає, наприклад, на рівні регіонів розроблення лише прогнозів економічного й соціального розвитку як середньострокових документів та щорічних програм розвитку як короткострокових;

- вказує, що регіональні короткострокові програми слід узгоджувати насамперед з Державною програмою соціального й економічного розвитку України, а не, наприклад, з регіональними довгостроковими стратегічними документами, якщо такі є [28].

Відповідно до профільного закону проект програм має містити розрахунок очікуваних результатів (економічних, соціальних, екологічних тощо) виконання програми та її ефективності, однак методика визначення та виміру досягнення цих показників не описана.

Зусиллями Міністерства економіки в 2006 році було здійснено спробу розв'язати проблему браку чіткої ієрархії програмних і прогнозних документів, в також системи їх моніторингу й оцінювання. Тож Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України визначає й «сортую» програмні документи, що їх можуть розробляти в Україні на державному й регіональному рівнях, на довгострокові, середньострокові та короткострокові (табл. 2.2)

Таблиця 2.2.

Характеристики та типи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку в Україні [22]

Довгострокові документи	Середньострокові документи	Короткострокові документи
Основні характеристики: визначають напрями розвитку, стратегічні цілі та структурні пропорції економіки й соціальної сфери; розробляються на період понад п'ять років; коригуються 1 раз на п'ять років з продовженням терміну на п'ять років	Основні характеристики: розробляються на основі довгострокових документів і визначають умови соціально-економічного розвитку, напрями дій та заходи на середньострокову перспективу 3 метою досягнення стратегічних цілей; розробляються на період до п'яти років	Основні характеристики: документи розробляються на основі середньострокових документів і визначають цілі, умови розвитку та відповідні заходи на наступний рік; розробляються на період одного року.
Типи прогнозних і програмних документів		
Стратегія економічного й соціального розвитку України	Програма діяльності КМУ України	Основні напрями економічної політики України

Стратегія розвитку галузі економіки (сфери діяльності)	Прогноз економічного й соціального розвитку України	Прогноз економічного та соціального розвитку України
--	---	--

Продовження табл. 2.2.

Державна стратегія регіонального розвитку	Прогноз розвитку адміністративно-територіальних одиниць	Основні засади грошово-кредитної політики на наступний та подальші роки
Регіональні стратегії розвитку	Основні напрями бюджетної політики і прогноз показників зведеною та державного бюджетів України	Основні напрями бюджетної політики; Державний бюджет України
	Державні цільові програми	План дій КМУ щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів
	Стратегічні плани роботи центральних органів виконавчої влади	Плани роботи центральних органів виконавчої влади
		Програми соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць

Для визначення тенденцій розвитку правової бази моніторингу й оцінювання програм варто проаналізувати новації, пропоновані Проектом Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, розроблених Міністерством економіки України, де йдеться про таке:

1) обов'язковість внесення до проекту Програми розділу «Оцінка очікуваних результатів виконання Програми, зокрема економічних, соціальних, екологічних, та визначення її ефективності». Зазначена оцінка має містити перелік кількісних показників, які будуть досягнуті в результаті виконання Програми порівняно з показниками, зафіксованими офіційною статистикою найближчого звітного року. Перелік показників подається в таблиці «Розрахунок очікуваних результатів виконання державної цільової програми»;

2) необхідність підготування щорічних (проміжних) звітів про виконання програми державним замовником, що їх надають Кабінетові Міністрів України. Ці звіти мають містити дані про виконання заходів і

завдань, визначених програмою за звітний період; оцінку ефективності виконання програми; пропозиції щодо подальшого її виконання,

3) кінцевий звіт має містити висновок про остаточні результати виконання програм на основі оцінки результативності й ефективності виконання її заходів і завдань.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ В ПИТАННЯХ РОЗРОБКИ ТА ОЦІНЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ

3.1. Впровадження сучасних підходів до розробки державних програм

Для потреб моніторингу виконання урядових програм у сфері регіональної політики також необхідно завершити реформування системи державної політики й насамперед її технічне переоснащення, а саме формування електронних систем моніторингу. На основі оцінювання сучасної ситуації у сфері моніторингу та оцінювання реалізації програм регіонального розвитку, узагальнення світового досвіду рекомендується запровадити чи ініціювати заходи з координації процесу оцінювання реалізації програм, зокрема:

- розроблення методології проведення оцінювання, його структури;
- визначення обсягу зовнішнього оцінювання;
- розроблення структури та форми звіту про проведення оцінювання;
- проведення тендеру на здійснення зовнішнього оцінювання;
- розроблення методичних рекомендацій щодо вибору показників для моніторингу та періодичності його проведення під час створення регіональних програм;
- розроблення опису показників, який міститиме назву показника, одиницю виміру, територіальний розріз надання показника, з якого часу і як часто використовуватиметься для потреб регіональних стратегій, яка організація буде джерелом інформації (Державний комітет статистики, Державна податкова адміністрація тощо) для формування цього показника;

- розроблення форм звітності про моніторинг результатів реалізації програмних документів;
- ведення інформаційної системи моніторингу реалізації регіональних програм;
- аналіз звітів про результати моніторингу реалізації програм від виконавців;
- аналіз причин відхилень фактичних показників від очікуваних результатів (запланованих показників) реалізації програм
- надання звітів про моніторинг програм відповідним замовникам програм;
- внесення пропозицій відповідним замовникам програм щодо проведення позапланового оцінювання програм у зв'язку з даними моніторингу, які свідчать про суттєві відхилення фактичних показників від запланованих результатів;
- здійснення заходів щодо громадського моніторингу реалізації програм [25].

Система підготовки державних службовців у сфері оцінювання недосконала. Як результат, базові навички з цієї діяльності здобувають небагато урядовців. В Україні фактично немає ринку незалежних експертів, тим більше агентств, спроможних до зовнішнього оцінювання урядових програм.

На основі аналізу сучасного стану моніторингу та оцінювання управлінської діяльності в Україні, зокрема реалізації програм у сфері регіонального розвитку, та порівняння з досвідом зарубіжних країн, зокрема членів Європейського Союзу, можна зробити висновки, що в Україні донедавна в більшості програмних документів оцінка реалізації зводилась до

аналізу факту виконання запланованих заходів і контролю за витрачанням бюджетних коштів.

У сфері регіональної політики основну увагу приділяли або моніторингу тенденцій соціально-економічного розвитку територій, або ж оцінюванню діяльності органів влади, незалежно від реалізовуваних програм. Водночас підходи та методики моніторингу й оцінювання залежать від зміни урядових команд на національному рівні, що загалом свідчить про брак системи реалізації цієї управлінської практики [16].

В Україні поки що немає практики запровадження зовнішнього оцінювання реалізації програм, формування підходів щодо залучення громадськості до моніторингу виконання програмних документів, а також чіткої інституційної системи моніторингу й оцінювання результатів урядової діяльності, зокрема реалізації програмних документів.

Такий стан значною мірою пояснюється недостатнім у середовищі органів влади розумінням ролі оцінки реалізації управлінської діяльності, специфіки моніторингу виконання програмних документів.

Наявні повноваження різних управлінських структур на національному рівні спрямовані на контроль за здійсненням заходів; аудит фінансових показників діяльності органів влади; моніторинг соціально-економічного розвитку території країни.

На рівні регіонів головне управління економіки облдержадміністрацій несе відповідальність за розроблення проектів та реалізацію схвалених програмних документів на території області, однак через нормативну «непрописаність» поняття «оцінка управлінської діяльності» воно не зобов'язане здійснювати моніторинг та оцінку програмних документів [3].

Система підготовки державних службовців у сфері оцінювання недосконала; як результат, базові навички цієї діяльності здобувають небагато урядовців. В Україні також немає ринку незалежних експертів, тим більше, агентств, спроможних до зовнішнього оцінювання урядових програм.

Також для потреб моніторингу виконання урядових програм у сфері регіональної політики необхідно завершити реформування системи державної статистики, насамперед її технічне переоснащення та формування електронних систем моніторингу.

Як свідчить досвід зарубіжних країн, система моніторингу та оцінювання є складовою частиною існування державного й наднаціонального (у випадку – ЄС) менеджменту реалізації публічних програм. У випадку стратегій і програм у розвинутих країн світу нормативно-правова база передбачає здійснення моніторингу досягнення цілей програм і оцінку їх на цій основі.

В Україні ще лише розпочалась діяльність щодо структурування системи урядових програмних документів, побудови їх ієрархії, зокрема й визначення ролі їх моніторингу та оцінювання. Проекти наявних нормативних документів засновані на концепції оцінювання запланованих результатів програм, що є позитивною тенденцією, оскільки донедавна в програмових документах оцінка реалізації зводилась до аналізу виконання заходів та контролю за витрачанням бюджетних коштів [22].

У сфері регіональної політики основну увагу приділяли або моніторингу тенденцій соціально-економічного розвитку територій, або ж оцінюванню діяльності органів влади, незалежно від їх програмної основи.

Досвід моніторингу та оцінювання проектів і програм є в середовищі неурядових організацій, зокрема тих, які реалізовували великі грантові проекти, що їх фінансували донори. Також саме неурядові організації вже здійснили кілька проектів, спрямованих на поширення навичок моніторингу за результатами управлінської діяльності.

На основі оцінки сучасної ситуації у сфері моніторингу та оцінки реалізації програм регіонального розвитку, узагальнення світового досвіду Міністерству економіки рекомендується запровадити чи ініціювати такі структурно-функціональні новації:

1. Створити в складі Департаменту регіонального розвитку відділ моніторингу та координації оцінки реалізації програм (або ж розширити функцій відділу середньо- та довгострокового планування регіонального розвитку), завданнями діяльності якого будуть такі [22]:

1.1. загальна організація та керівництво процесом моніторингу реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, програм подолання депресивності територій, державних цільових програм;

1.2. розроблення методичних рекомендацій розробникам державних програм щодо вибору показників для моніторингу та періодичності його проведення;

1.3. розроблення опису показників у формі таблиці, який містить: назву показника; одиницю виміру; територіальний розріз представлення показника; з якого часу і як часто використовуватиметься для потреб державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій; яка організація буде джерелом інформації (Державний комітет статистики, Державна податкова адміністрація тощо) для формування цього показника;

1.4. розроблення форм звітності про моніторинг результатів реалізації програмних документів;

1.5. ведення інформаційної системи моніторингу реалізації державних цільових програм (див. опис системи нижче);

1.6. аналіз звітів про результати моніторингу реалізації державних програм, зокрема й з подолання депресивності територій, та державних стратегій регіонального розвитку від виконавців;

1.7. аналіз причин відхилень фактичних показників від очікуваних результатів (запланованих показників) реалізації програм;

1.8. надання звітів про моніторинг програм/стратегій відповідним управлінням та департаментам Міністерства економіки, іншим органам влади – замовникам програм (загальний контроль за реалізацією програм згідно із законодавством здійснює Кабінет Міністрів України);

1.9. внесення пропозицій відповідним управлінням та департаментам Міністерства економіки, іншим державним замовникам програм щодо проведення позапланового оцінювання програм/стратегій у зв'язку з даними моніторингу, які свідчать про суттєві відхилення фактичних показників від запланованих результатів;

1.10. координація процесу оцінювання реалізації програм/стратегій, зокрема: розроблення методології проведення, структури оцінки; визначення обсягу зовнішньої оцінки; розроблення структури та форми звіту про проведення оцінки; проведення тендеру на здійснення зовнішньої оцінки;

1.11. за погодженням з керівництвом Міністерства економіки, державних замовників програм здійснює заходи щодо громадського моніторингу реалізації програм

У випадку проведення оцінки реалізації угод щодо регіонального розвитку, програм подолання депресивності територій, фінансованих з бюджетів різних рівнів, яка є складовою оцінки ДСРР:

2.1. ініціювати створення робочих груп з оцінювання угод/програм як колегіальних органів, до складу яких входитимуть представники КМУ, Міністерства економіки, державних замовників, органів місцевого самоврядування, на території якої реалізуються заходи угоди/програми;

2.2. роль секретаріату Координаційної ради виконуватиме відділ моніторингу та оцінки реалізації програм і стратегій (відділу середньо- та довгострокового планування регіонального розвитку) [26].

3. З метою проведення проміжної та завершальної оцінок реалізації стратегічних цілей (завдань) Державної стратегії регіонального розвитку чи коригування її змісту, у зв'язку зі змінами в зовнішньому оточенні:

3.1. ініціювати створення робочої групи з оцінювання реалізації ДСРР, до складу якої входитимуть представники КМУ, Міністерства економіки, Державного комітету статистики, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;

3.2. роль секретаріату робочої групи ради виконуватиме відділ моніторингу та оцінки реалізації програм і стратегій (відділу середньо- та довгострокового планування регіонального розвитку);

3.3. у проведенні проміжної та завершальної оцінок використовувати елемент зовнішнього оцінювання, і для цього оголосити тендер на проведення робіт серед наукових (експертних) груп чи організацій;

3.4. робоча група з оцінювання ДСРР, на основі даних внутрішньої та зовнішньої оцінок, розробляє пропозиції щодо коригування цілей стратегії і вносить їх на розгляд КМУ [22].

4. З метою запровадження практики моніторингу та реалізації регіональних програм/стратегій, у майбутньому – заходів угод щодо регіонального розвитку, програм подолання депресивності територій рекомендувати обласним державним адміністраціям [26]:

4.1. розширити функції Головного управління економіки облдержадміністрацій, поклавши на нього відповідальність за проведення моніторингу реалізації програмних документів та організацію процесу оцінки їх виконання;

4.2. створити в складі ГУ економіки відділ моніторингу та координації оцінки програм, до завдань якого віднести:

4.2.1. організацію (разом з управліннями статистики) процесу моніторингу реалізації регіональних програм, регіональних стратегій розвитку, заходів угод щодо регіонального розвитку, програм подолання депресивності територій;

4.2.2. визначення показників для моніторингу згаданих вище програмних документів та внесення їх на затвердження відповідних органів;

4.2.3. надання даних в інформаційну систему моніторингу реалізації державних цільових програм (див. опис системи нижче);

4.2.4. аналіз фактичних показників виконання програмних документів, дані про які надає управління статистики;

4.2.5. аналіз звітів про моніторинг показників від органів влади адміністративно-територіальних одиниць;

4.2.6. аналіз причин відхилень фактичних показників від очікуваних результатів (запланованих показників) реалізації програм;

4.2.7. надання звітів про моніторинг відповідним структурам облдержадміністрацій, обласній раді, Міністерству економіки України;

4.2.8. внесення пропозицій керівництву облдержадміністрації/обласної ради щодо проведення позапланової оцінки програм/стратегій у зв'язку з даними моніторингу, які свідчать про суттєві відхилення фактичних показників від запланованих результатів;

4.2.9. координацію процесу оцінювання реалізації регіональних програм, зокрема розроблення методології проведення, структури оцінки; визначення обсягу зовнішнього оцінювання; проведення тендеру на здійснення зовнішнього оцінювання;

4.2.10. підготування звіту про оцінку реалізації регіональних програм керівництву облдержадміністрацій/обласній раді;

4.2.11. організаційне забезпечення процесу оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку

5. Представники облдержадміністрацій (обласних рад) беруть участь у роботі робочих груп з оцінювання угод щодо регіонального розвитку/програм подолання депресивності територій як колегіальних органів.

6. Ініціювати створення робочих органів з питань впровадження регіональних стратегій, до складу яких входили б представники облдержадміністрації; обласної ради; органів місцевого самоврядування; наукових колективів/експертів, які долучалися б до розроблення текстів регіональних стратегій розвитку; громадськості. Серед повноважень робочих органів з питань впровадження регіональних стратегій передбачити [15]:

6.1. координацію процесу оцінки реалізації регіональних стратегій розвитку, зокрема, разом з відповідним підрозділом Головного управління економіки облдержадміністрацій;

6.2. розроблення методології проведення, структури оцінки;

6.3. визначення обсягу зовнішнього оцінювання;

6.4. проведення тендеру на здійснення зовнішнього оцінювання.

6.5. підготування звіту про результати оцінки реалізації стратегії керівним органам облдержадміністрації/обласній раді з пропозиціями щодо коригування (при потребі) її цілей.

Міністерству економіки України [22]:

1. Розробити методичні рекомендації органам державної виконавчої влади (обласним державним адміністраціям) щодо запровадження моніторингу й оцінювання регіональних стратегій розвитку, в яких рекомендувати:

1.1 розподіл повноважень у сфері моніторингу та оцінки;

1.2 визначати два типи показників для моніторингу реалізації стратегії, а саме досягнення стратегічних цілей (основні показники); досягнення операційних цілей;

1.3 вказати обласним державним адміністраціям на необхідність обов'язкового моніторингу показників ДСРР («короткий список») і запровадження окремого списку показників, які є релевантними для оцінки специфічних цілей регіональних стратегій;

1.4 єдину форму звітності з моніторингу програм, зокрема опис оцінки показника;

1.5 рекомендувати запроваджувати для показників прогнознi значення для певного періоду;

1.6 рекомендувати періодичність проведення моніторингу програм;

1.7 типові критерії оцінки успішності реалізації програм і типи оцінки (попередня, проміжна, завершальна);

1.8 типову форму звіту з оцінки програм;

1.9 розробити окрему операційну програму підтримки реалізації стратегії (зокрема й підтримки системи моніторингу та оцінювання стратегії), в якій визначатимуться ресурси щодо ведення моніторингу та оцінки програм.

2. Започаткувати розроблення з подальшим упровадженням інформаційної системи моніторингу реалізації державних цільових програм і стратегій. Ця система має:

2.1. містити інформацію про заплановані стратегічні й операційні цілі програм/ стратегій і показники їх виміру (в деяких випадках – передбачається, що показники матимуть визначені прогнозні значення, яких необхідно досягти);

2.2. періодичність проведення моніторингу показників;

2.3. джерела надходження даних для моніторингу показників і канали зв'язку з цими джерелами;

2.4. можливість порівнювати заплановані й реальні дані показників та обчислювати відсоток відхилення;

2.5. розраховувати вплив прогнозних показників реалізації програм і стратегій на інші показники соціально-економічного розвитку регіонів (для проведення попередньої оцінки реалізації програмного документа);

2.6. мати зв'язок з програмно-інформаційним продуктом, який забезпечує програмно-цільове планування бюджетів (кошторисів державних програм).

3. Клопотати перед Національною академією державного управління (НАДУ) про:

3.1. розширення переліку курсів з тематики оцінювання для слухачів НАДУ та її регіональних інститутів;

3.2. запровадження базових курсів з оцінювання в перелік обов'язкових курсів для всіх слухачів мережі академії;

3.3. поступове запровадження курсів з оцінювання для всіх державних службовців, які проходять підвищення кваліфікації у відповідних центрах при облдержадміністраціях;

3.4. розроблення та поступове запровадження двох типів тренінгових програм: для державних службовців, які організовують процес оцінювання програм; для зовнішніх оцінювачів, які можуть долучатися до незалежної оцінки програм.

Отже, в Україні процес формування цілісного підходу до моніторингу та оцінювання регіональних програм розвитку лише розпочався. Використання закордонного досвіду щодо створення системи моніторингу та оцінювання регіональних програм сприятиме підвищенню ефективності державного управління розвитком регіонів.

3.2. Закордонний досвід оцінювання реалізації державних програм та можливості його застосування в Україні

У кожній державі наявні специфічні підходи до формування системи оцінювання управлінської діяльності у сфері регіонального розвитку, зокрема відповідних програмних документів. Зауважимо, що в будь-якому разі їх зміст залежить від специфіки адміністративно-територіального поділу, змісту регіональної політики держави, поширених підходів до оцінювання управлінської діяльності взагалі, можливості за допомогою інструменту оцінювання залучити додаткові джерела ресурсів для реалізації програм. У країнах ЄС програми регіонального розвитку, які реалізуються на рівні регіонів, за змістом і структурою узгоджені з пріоритетами державної політики.

Наприклад, у Польщі зі вступом до ЄС на регіональному рівні почали запроваджувати вимоги щодо циклу формування та реалізації урядових програм, які визначаються засадами використання структурних фондів ЄС, зокрема й запровадження системи моніторингу програм аж до рівня моніторингу реалізації проектів і заходів; формування в складі керівних

органів програм структурних одиниць, відповідальних за моніторинг їх реалізації. Для оцінки програм почали використовувати елементи зовнішнього оцінювання, залучаючи зовнішніх експертів або ж формуючи на певний час структури «ad hoc» [10].

Моніторинг програмних документів здійснюється за показниками досягнення цілей. У бюджеті програм визначають значні кошти для ресурсного забезпечення моніторингу та оцінювання їх реалізації.

Вимірювання виконання, зокрема моніторинг і оцінювання програм, у багатьох західних країнах є частиною так званого «результативного управління» (Results Based Management), яке загалом складається з шести окремих компонентів:

- участь зацікавлених сторін (stakeholders);
- визначення очікуваних результатів;
- вибір показників результативності й ефективності діяльності;
- збір даних про результативність і ефективність діяльності та складання відповідних звітів про проведення оцінювання [8].

Результативне управління передбачає об'єднання цих компонентів у програмному циклі від планування й оцінювання [2]. Забезпечення циклу результативного управління й, зокрема, вимірювання виконання, потребує певного рівня інституційної спроможності. Можна вважати, що складниками інституційної спроможності в проведенні моніторингу та оцінювання програм і стратегій регіонального розвитку є такі:

- існування інституційної системи оцінювання урядової діяльності та програм;
- підготовлені кадри державних службовців і професійних оцінювачів;

- мережа незалежних агентств чи експертів з питань оцінювання;
- належне методологічне й технічне забезпечення державної системи статистики;
- організаційна культура органів влади;
- позитивний досвід неурядового середовища [22].

Найсучаснішою тенденцією в оцінюванні управлінської діяльності є використання різних інструментів залучення громадськості до процесу оцінювання чи принаймні пошук якнайбільшої кількості способів оприлюднення результатів цього процесу.

В Канаді відповідальність за економічний розвиток регіонів поділена між федеральним урядом та урядами провінцій. Федеральний уряд як основний інструмент використовує створення та підтримку діяльності потужних, за ресурсами й територією охоплення, агентств регіонального розвитку.

Агентства як структури, що підконтрольні федеральному урядові, своєю чергою, для оцінювання впроваджуваних програм використовують нормативні документи, розроблені Радою казначейства Канади.

Відповідно до федеральної нормативно-правової бази агентства регіонального розвитку зобов'язані:

- розробити плани оцінювання діяльності та програм;
- сформувати необхідну ресурсну базу для здійснення оцінювання, а саме: належні кошти, підбір персоналу та розроблення процедури оцінювання;

- забезпечити доступ представників Секретаріату Ради казначейства до планів оцінювання та звітів про його результати [22].

Агентства об'єктивно зацікавлені в здійсненні оцінки програм, що їх виконують на певній території, оскільки лише використовуючи її результати, зможуть претендувати в наступному програмовому періоді уряду на поновлення чи збільшення фінансування. Оцінювання передбачає передусім порушення та подальший пошук відповідей на базові питання щодо результативності та ефективності програми.

Наприклад, оцінка діяльності Атлантичного інноваційного фонду – програми Агентства можливостей Атлантичної Канади (Atlantic Canada Opportunities Agency) – мала на меті охопити три ключові питання:

1. Релевантність – Чи є діяльність Фонду доброю моделлю? Чи відповідає вона потребам регіонального проголошеним пріоритетам регіонального розвитку?
2. Впровадження – Чи діяльність Фонду добре спроектована й наскільки успішна її реалізація?
3. Результативність витрат / успішність – Якими є досягнуті наслідки діяльності Фонду (та ймовірні майбутні наслідки) і як вони співвідносяться з проголошеними цілями? [26]

Для проведення оцінювання агентства можуть використовувати внутрішні ресурси (власні структури для оцінювання та додатковий персонал), залучати за потреби зовнішніх консультантів чи приватні агентства.

Водночас досвід розвинутих країн, наприклад Канади, держав, які стали членами ЄС, може бути основою для критичної оцінки стану інституційної спроможності урядових структур в Україні. Як показують дослідження українських фахівців з питань державного управління [8], органам влади в Україні притаманний ряд специфічних характеристик.

Насамперед ці структури діють суто як адміністративні організації, тобто цілі їх співробітників не пов'язані з цілями органу влади. Основою функціонування органів влади є чіткий адміністративний розпорядок, ієрархічна структура відповідальності, неухильне виконання посадових інструкцій та дія принципу одноосібного керівництва. Адміністративний стиль управління переважає у відносинах керівників і підлеглих, водночас перші здебільшого чітко дотримуються всіх вказівок та розпоряджень, що надходять «згори».

Такі риси організаційної культури органів влади не надто сприятливі для запровадження сучасних підходів до організації моніторингу й оцінювання реалізації програм регіонального розвитку, оскільки працівники органів влади повинні мати мотивацію стосовно отримання об'єктивної інформації про виконання програм, розроблення яких вони координували й за успішне виконання яких несуть відповідальність. Також персонал повинен бути зацікавлений в уточненні цілей і завдань, переорієнтації програми на досягнення реалістичних результатів. Програми, а тим більше стратегії розвитку, вимагають залучення представників різних суспільних секторів до їх розроблення та впровадження, а така прозорість і культура партнерства поки що не притаманна більшості урядових структур [33].

Отже, можна зробити висновок, що в Україні поки що немає чіткої інституційної системи моніторингу та оцінювання результатів урядової діяльності, зокрема реалізації програмних документів. Наявні повноваження різних управлінських структур на національному рівні спрямовані на контроль за здійсненням заходів, аудит фінансових показників управлінської діяльності органів влади, моніторинг соціально-економічного розвитку території країни.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Отже, державна програма розвитку – це комплексна система цільових завдань і планованих державою ефективних шляхів і засобів досягнення поставлених цілей, термінів виконання цих завдань, їх виконавців і джерел фінансування; це адресний документ, у якому передбачається комплекс взаємопов'язаних з ресурсами, виконавцями й термінами здійснення заходів, які належать до різних сфер діяльності. Державна цільова програма являє 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. У цьому процесі беруть участь органи виконавчої та законодавчої влади, а також наукові установи й громадські організації.

Розробка державної програми передбачає визначення переліку та змісту заходів, їх взаємне узгодження по термінах реалізації, розподіл ресурсів. Заходи охоплюють, як правило, не тільки безпосередньо сферу виробництва, яка передбачається програмою, освоєння технології, а й споріднені галузі виробництва предметів і знарядь праці, необхідних для випуску програмної продукції, а також суміжну сферу виробничого і невиробничого споживання цільового продукту. Для кожної програми перелік таких заходів є специфічним і залежить від змісту програм, термінів її реалізації, рівня програмування.

Моніторинг та оцінювання держаних програм за своєю сутністю є оцінюванням досягнень на шляху до запланованих результатів та висновки за результатами оцінки урядових програм і політик. Вони покликані сприяти покращенню результатів роботи уряду та прийняттю ефективних рішень в управлінні країною. При розробці програми порівнюються різні варіанти співвідношення очікуваного ефекту від заходів програми з очікуваними

витратами на реалізацію програми. Водночас, на етапі реалізації програми зіставляються досягнуті результати дій програми з очікуваними.

Ефективність реалізації державних програм пропонується оцінювати за допомогою таких видів оцінок: оцінка ступеня покращання ситуації, на зміну якої була спрямована програма; оцінка вартості приросту капіталу завдяки покращанню ситуації; оцінка ступеню досягнення програмних цілей; оцінка співвідношення результатів та витрат; оцінка непрямих соціальних та економічних наслідків програми; оцінка суб'єктивної думки осіб, які користуються програмою.

Оцінка ефективності державних програм є одним із найбільш проблемних питань з точки зору застосування соціально-економічного програмування для вирішення складних задач зі зростання добробуту населення. Це обумовлено тим, що державні програми, як правило, спрямовані на вирішення слабо структурованих проблем, і майже ніколи не дають економічного ефекту з традиційної точки зору.

В Україні немає чіткої інституційної системи, яка визначає: завдання моніторингу та оцінювання програмних документів у сфері регіонального розвитку; повноваження, відповідальність, підзвітність різних управлінських структур щодо моніторингу та оцінювання програм, формування спеціалізованих міжвідомчих інститутів; елементи процесу здійснення моніторингу та оцінювання; процедуру залучення до оцінювання зовнішніх ресурсів (експертів, агентств); оприлюднення результатів моніторингу та оцінювання.

Нажаль в нашій країні державні цільові програми так і не стали дієвим та ефективним інструментом розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць. Вони виконують роль формального документу з декларацією про наміри щось зробити. В рамках планування та використання коштів державного бюджету не дотримуються в повному обсязі принципи

пріоритетності вирішення проблеми. Питання досягнення програмних цілей не є основним при розподіленні бюджетних коштів.

Прогнозні обсяги фінансових ресурсів програми, у тому числі коштів державного бюджету, не узгоджуються з реальними можливостями їх фінансування. Всупереч вимогам програми не містять методики оцінки ефективності її виконання, що повинна бути розроблена державним замовником з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів.

З боку державних замовників має місце формальний підхід до виконання вимог чинного законодавства у сфері розроблення та виконання державних цільових програм. Має місце незадовільне звітування державних замовників: недотримання строків подання, інформація подається не в повному обсязі та не за всіма виконавцями.

На основі аналізу сучасного стану моніторингу та оцінювання управлінської діяльності в Україні, зокрема реалізації програм у сфері регіонального розвитку, та порівняння з досвідом зарубіжних країн, зокрема членів Європейського Союзу, можна зробити висновки, що в Україні донедавна в більшості програмних документів оцінка реалізації зводилась до аналізу факту виконання запланованих заходів і контролю за витрачанням бюджетних коштів.

Система підготовки державних службовців у сфері оцінювання недосконала. Як результат, базові навички з цієї діяльності здобувають небагато урядовців. В Україні фактично немає ринку незалежних експертів, тим більше агентств, спроможних до зовнішнього оцінювання урядових програм.

Як свідчить досвід зарубіжних країн, система моніторингу та оцінювання є складовою частиною існування державного й наднаціонального (у випадку – ЄС) менеджменту реалізації публічних програм. У випадку стратегій і програм у розвинутих країн світу нормативно-правова база передбачає здійснення моніторингу досягнення цілей програм і оцінку їх на цій основі.

Запровадження нової системи моніторингу розвитку та оцінювання регіональних стратегій і програм – необхідний крок для України в контексті її євроінтеграційної стратегії. Запровадження стандартів ЄС щодо структури програмних документів сприятиме поширенню європейської практики управління, підготує органи влади різного рівня в Україні до вимог щодо використання цільових коштів Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамов Л. К. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації: навчальний посібник / Л. К. Абрамов, Т. В. Азарова. – Кіровоград: ІСКМ, 2010. – 100 с.
2. Агеев Д. О. Особливості державних цільових програм як інструменту розвитку економіки та їх класифікація / Д. О. Агеев // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3 (7). – С. 155–161.
3. Англєрид Т., Андерсен А., Артим І. О., Кальєуранд Р., Дєгтяр А. К. Оцінювання державних політик та програм: Методичні вказівки до вступного курсу з оцінювання – теорія і практика: Посіб. для викладачів з освітньо–проф. програми підготовки магістрів держ. управління / Національна академія держ. управління при Президентіві України. — К.: Всеуито, 2003, – 152 с.
4. Аслєнян Г. Державні цільові програми як бюджетний інструмент інвестування в соціально-економічний розвиток / Г. Аслєнян // Парламент: часопис. – 2005. – № 7. – С. 2–5.
5. Атамєнчук Г. В. Теория государственного управления: Учебник / Г. В. Атамєнчук. – М.: Омега_Л, 2010. – 525 с.
6. Бєсєдін В. Ф. Прогнозування і розробка програм: метод. посібник / В. Ф. Бєсєдін та ін.; за ред В. Ф. Бєсєдіна. – К.: Науковий світ, 2000. – 468 с.
7. Вєдунг Е. Оцінювання державної політики і програм : пер. з англ. / Е. Вєдунг. - К.: Всеуито, 2003. - 350 с.
8. Гєлайко Н. В. Зарубіжний досвід державного програмування соціально-економічного розвитку та можливості його адаптації до вітчизняних умов / Н. В. Гєлайко , Х. І. Цвайг // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна. – Вип. 1, 2016. С. 285-295.
9. Гєлайко Н. В. Науково-теоретичні аспекти сутності поняття "державна цільова програма". Науковий вісник Львівського державного

університету внутрішніх справ: зб. наук. пр. - Львів. серія економічна, Вип 1. - 2014 - С. 147-157.

10. Галайко Н. В. Підходи щодо оцінки виконання результативних показників та ефективності реалізації державних цільових програм / Н. В. Галайко // Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Економічні науки. - 2012. - Вип. 6. - С. 356-358. Електронний ресурс - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkpnuen_2012_6_93.

11. Геєць В.М. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері/ ред. В.М. Геєць.- К., 2008. - 383 с.

12. Гринів Л.С. Регіональні цільові програми: Навчальний посібник. – Львів, 2010. – 156 с.

13. Жуковський А. І. Розробка, реалізація та оцінка регіональних цільових програм (на основі канадського досвіду): навч.-метод. посібник / А. І. Жуковський, С. В. Васильєв, Д. С. Штрейс. – М., 2006. – 175 с.

14. Журавка Ф. О. Оцінка ефективності реалізації державних цільових програм у соціальній сфері / Ф. О. Журавка, Н. В. Овчарова // Бізнес Інформ. - 2014. - № 6. - С. 202-206. Електронний ресурс - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2014_6_35

15. Кизим М. О. Теорія та практика оцінки пріоритетності та результативності державних цільових програм в Україні / М. О. Кизим, Г. М. Феденко // Бізнесінформ. – 2012. – № 12. – С. 6–13.

16. Корнієвський С. Удосконалення системи оцінювання регіональних програм у контексті євроінтеграції України / С. Корнієвський // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2013. - Вип. 3. - С. 164-170. Електронний ресурс – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2013_3_21

17. Кузнєцова А. Я. Джерела фінансування державних цільових програм: поняття та класифікація / Кузнєцова А. Я., Гетьман Є. М. // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. – 2018. – Вип. 1 (24). – С. 298–304.

18. Лендшел М. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Лендшел М., Винницький Б., Ратейчак Ю. - К. : К.І.С., 2007. - 120 с.
19. Любенко А. М. Моніторинг та оцінка результатів в державних програм з використанням стандартизованих контрольних заходів / А. М. Любенко // Незалежний аудитор. - 2014. - № 8. - С. 47-51. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Na_2014_8_10
20. Макарова О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки: Монографія. - К.: Ліра-К, 2004. - 328 с.
21. Мних Є.В. Державний фінансовий аудит: методологія і організація: монографія / Є.В. Мних, М.О. Никонович, Н.С. Барабаш та ін.; за ред. Є.В. Мниха. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. – 319 с.
22. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Лендшел М., Винницький Б., Ратейчак Ю., – К.: В-во «К.І.С.», 2007. – 120 с.
23. Пашинська В. В. Правове регулювання фінансування державних цільових програм: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пашинська Вікторія Вікторівна. – К. : Нац. авіац. ун-т, 2015. – 20 с.
24. Плєскач В.Л., Желябовський Ю.Г. Сучасні підходи щодо фінансового регулювання механізму реалізації регіональних цільових програм / В.Л.Плєскач, Ю.Г.Желябовський // Фінанси України. – 2009. – №1. – С.58–72.
25. Попович О. С. Проблеми підвищення ефективності державних цільових програм / О. С. Попович, Т. М. Велентейчик // Наука та наукознавство. – 2009. – № 2. – С. 38–47.
26. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / Лендшел М., Винницький Б., Ратейчак Ю., Санжаровський І. За ред. Санжаровського І., Полянського Ю. – К.: К.І.С., 2007. – 80 с.

27. Про державні цільові програми. Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 25, ст.352 - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1621-15>

28. Про внесення змін до Порядку проведення моніторингу результатів діяльності Кабінету Міністрів України та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лип. 2006 р. № 916. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/263-2005-п>

29. Про паспорти бюджетних програм. Наказ Міністерства фінансів України № 1098 від 29.12.2002 - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-03>

30. Райзберг Б. А. Программно-целевое планирование и управление: учебник / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428 с.

31. Соціальні результати державних програм: теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінювання: монографія / за ред. Е. М. Лібанової; Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України. – Умань: Видавець «Сочінський», 2012. – 312 с.

32. Стан виконання державних цільових програм у 2018 році – звіт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, 2019 - Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=af01c7f8-6e92-468f-8138-f41c1cd7d09e&title=StanVikonanniaDerzhavnikhTsilovikhProgramU2018-Rotsi&isSpecial=true>

33. Шаров Ю. П. Основи професійної підготовки державних службовців: навч. посіб. / Ю. П. Шаров, Т. В. Маматова, І. А. Чикаренко // Результативність та якість діяльності державного службовця / за заг. ред. Є. І. Бородіна. - Х. : Магістр, 2003. - 212 с.

34. 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.