

При цьому частина таких господарств може трансформуватися в товарні, що дасть їм змогу застосовувати сучасну техніку, інноваційні технології в сферах підвищення рівня генетичного потенціалу рослин, агробізнес-менеджменту, маркетингу, організації виробництва, умов відтворення крупних масивів насаджень тощо.

Вимагає рішення складне завдання репродукції виноградників Криму, які культивуються великими масивами: у середньому до 1,0–1,5 тис. гектарів в одому господарстві. Їх доводиться оновлювати кожні 16–20 років. Це означає, що щорічно в Криму необхідно перезаставляти 4–4,5 тис. га виноградників, укладаючи в цей процес до 20 млн. дол. США. Враховуючи, що при цьому в господарствах як правило, немає, виноградарі–винороби зацікавлені в залученні іноземних інвестицій на відновлення виноградників і створення спільних підприємств.

Розрахунки показують, що валового збору урожаю ряду чинників, які впливають на кінцевий результат, в частковості сезонності виробництва, погодних умов, що до нестійкості фінансового стану підприємств, зниженню ефективності використання виробничих ресурсів.

Дослідження динаміки виробництва плодоягідних культур показує його нестійкість, що характеризується великою залежністю обсягів виробництва від стану погодних умов, посилення конкуренції і процесу перерозподілу виробництва. Так, 2008р. підприємствами було вироблено 116,9 тис. тонн винограду та 105,7 тис. тонн плодоягідних культур при врожайності 47,8 ц/га та 71,8 ц/га відповідно (мал.2).

IV. Висновки. Один з основних інноваційних напрямів по кардинальному збільшенню виробництва і підвищенню якості плодово–ягідної продукції – це науково обгрунтоване розміщення виноградників в найбільш сприятливих для них ґрунтово–кліматичних умовах; відповідність потенціалу промислового сортименту винограду природним ресурсам конкретного регіону; виходячи з того, що, чим більше умови культури (включаючи агротехнічні заходи) відповідають біології сорту, тим вище ефективність виноградарства. Порушення цього принципу веде до значних витрат в галузі. Дуже важливий обгрунтований підбір сортів винограду, що підтверджується проведеними дослідженнями.

Таким чином, сьогодні на території Автономної Республіки Крім є всі умови для розвитку та удосконалення виноградо–виноробного агропромислового комплексу. Такого поєднання складових частин виноградо–виробничої культури немає в жодному регіоні України, Молдові або Росії, однак дослідження показують, що економічні труднощі та політична нестабільність не сприяють відновленню виноградників, таке призводить до економічної кризи в галузях сільського господарства України.

Джерела та література

1. Берестовий К.С. Развитие господарств населения в модели продовольственного обеспечения страны. Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. Серія: Економіка та підприємство. – 2004, № 6. – С.13–17
2. Каракай Ю.В. Инновационная деятельность как составляющая инновационной культуры. Материалы II научно-практической конференции: «Развитие инновационной культуры общества: проблемы и перспективы». – Симферополь, 2007. – С.6–8
3. Статистичний щорічник Автономної Республіки Крім // Головне управління статистики в АР Крім. За редакцією О.В.Нагнібеда. – Симферополь, 2009. – 87с.

Скорин М.Г.

УДК 336.144(477)

ПРЕИМУЩЕСТВА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УСЛОВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В УКРАИНЕ

Введение. Уже более 15 лет проводится реформирование системы хозяйствования независимой Украины. Безусловно, такие реформы должны коснуться всех сфер экономической жизни страны, и, в частности, сферы государственных и местных финансов. Создание эффективной бюджетной системы государства и регионов является важным шагом на пути к эффективной экономической системе.

Первый шаг на этом пути уже сделан: в 2001 году принят Бюджетный кодекс Украины, ставший нормативно–правовой основой реформирования бюджетной системы Украины. Данным документом внедрены ключевые изменения в существовавшую систему формирования, выполнения и оценки результативности выполнения бюджетов. Положения Бюджетного кодекса Украины содержат важнейшие принципы, необходимые для эффективного реформирования бюджетной системы Украины, в частности, формирование расходов в разрезе программ. Таким образом, Бюджетный кодекс Украины законодательно закрепил возможность перехода к программно–целевому методу формирования Государственного и местных бюджетов Украины [1].

В то же время, начатые реформы осуществляются низкими темпами. Остаются нерешёнными проблемы в части формирования и выполнения бюджетов различного уровня: не комплексный подход к внедрению и применению программно–целевого метода организации бюджетного процесса, краткосрочный период бюджетного процесса, несогласованность различных правительственных стратегий и направлений, низкий уровень прозрачности деятельности органов государственной власти и привлечения общественности в области бюджетной политики, отсутствие реальной самостоятельности местных бюджетов.

Разработанность проблемы. В последние годы проблемам реформирования организации бюджетного процесса Украины и комплексного перехода к программно–целевому методу формирования и выполнения

**ПРЕИМУЩЕСТВА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА
И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УСЛОВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕЛЕВЫХ
ПРОГРАММ В УКРАИНЕ**

бюджетов уделяется определенное внимание. Важную роль в исследовании этих проблем сыграли Б.В. Бабин, В.О. Кроленко, О.В. Котлярская, О.В. Голинская, П.А. Минакир, О.В. Ярошенко, О.Б. Павлив, О.А. Высочинская и другие специалисты. Правовым полем, регламентирующим внедрение программно-целевого метода организации бюджетного процесса, стали Бюджетный кодекс Украины, Закон Украины «О государственных целевых программах», постановления Кабинета Министров Украины от 31.01.2007 №106 «Об утверждении Порядка разработки и выполнения государственных целевых программ», от 10.08.2004 №1017 «Об утверждении Порядка проведения органами государственной контрольно-ревизионной службы государственного финансового аудита выполнения бюджетных программ», распоряжение Кабинета Министров Украины от 14.09.2002 №538-р «Об одобрении Концепции применения программно-целевого метода в бюджетном процессе», приказы Министерства финансов Украины от 14.12.2001 №574 «Об утверждении Инструкции о статусе ответственных исполнителей бюджетных программ и особенностях их участия в бюджетном процессе», от 29.12.2002 №1098 «О паспортах бюджетных программ» и другие акты.

Цель статьи заключается в обосновании теоретических положений, утверждающих необходимость изменения существующих подходов к разработке, утверждению и выполнению бюджетов всех уровней путём системной реализации программно-целевого метода организации бюджетного процесса.

Основная часть. Программно-целевое управление является основным механизмом решения важнейших государственных и региональных социально-экономических задач. Для стран с переходной и реформируемой экономической системой целевые программы имеют особое значение. Для Украины программно-целевые методы государственного управления социально-экономическими процессами не только не утратили своей актуальности, но и требуют более гибких и взвешенных подходов с учётом возрастающей сложности их регулирования в условиях децентрализации управления во всех сферах общественной жизни [8]. Кроме того, «в условиях ограниченности финансово-материальных возможностей государства и субъектов предпринимательства, структурных диспропорций в производстве только аккумулирование ресурсов на решении ключевых общественно значимых проблем, стимулирование инноваций и инвестиций в приоритетных сферах и производства способно обеспечить действенность и полную практическую реализацию разрабатываемых согласно национальным интересам стратегий развития» [4, с.36].

Программно-целевой метод организации бюджетного процесса можно определить как «систему планирования и управления бюджетными средствами в среднесрочной перспективе, направленную на разработку и реализацию бюджетных программ, ориентированных на конечный результат» [7, с.6]. Согласно Концепции применения программно-целевого метода в бюджетном процессе, цель внедрения программно-целевого метода в бюджетный процесс Украины состоит в установлении непосредственной связи между выделением бюджетных средств и результатами их использования, а основными элементами программно-целевого метода являются:

- формирование бюджета в разрезе бюджетных программ, имеющих определённую структуру, результаты выполнения которых оцениваются по определённым результативным показателям;
- определение ответственных исполнителей бюджетных программ;
- применение и привязка к кодам функциональной классификации расходов бюджета кодов бюджетных программ;
- применение среднесрочного бюджетного планирования [3].

Ввиду вышеизложенного, представляется возможность сравнения программно-целевого и традиционного (постатейного) методов в табличном виде:

Таблица 1. Сравнительная таблица основных отличий программно-целевого и постатейного методов организации бюджетного процесса

№ п/п	Постатейный (традиционный) метод	Программно-целевой метод
1	Планирование бюджетных расходов на основе устоявшейся практики без оценки их целесообразности и качества бюджетных услуг, т.е. на основе данных предыдущих лет	Обоснование бюджетных расходов на основе фактических потребностей общества и определённых целей, при этом устанавливаются показатели социальной и экономической эффективности и результативности; осуществляется планирование социально-экономических результатов, распределение бюджетных ресурсов напрямую зависит от обоснованности показателей социально-экономической эффективности
2	Составление бюджета в разрезе бюджетных функций и кодов экономической классификации расходов	Составление бюджета в разрезе бюджетных программ и кодов экономической классификации расходов, что обеспечивает доступность понимания формата бюджета каждому гражданину
3	Направленность бюджета на содержание сети бюджетных учреждений	Направленность бюджета на достижение наиболее эффективных, качественных результатов от расходования бюджетных средств
4	Планирование бюджета осуществляется на краткосрочную перспективу – на 1 год	Планирование бюджета осуществляется на среднесрочную перспективу – 3–5 лет – на основе долгосрочных приоритетов государственной и региональной политики

5	Нивелирование ответственности за результаты деятельности бюджетных учреждений и качество оказываемых услуг при расходовании бюджетных средств	Персональная ответственность руководителей учреждений и организаций за достижение результатов бюджетных программ
6	Сосредоточение контроля за использованием бюджетных ресурсов на внешнем контроле за целевым использованием средств	Сосредоточение контроля за использованием бюджетных ресурсов на внутреннем контроле за эффективностью осуществления расходов
7	Непрозрачность расходования бюджетных средств	Прозрачность расходования бюджетных средств
8	Принятие властью основных решений по вопросам формирования бюджетов без участия граждан	Привлечение общественности к принятию решений по формированию бюджетов

Источник: составлено автором на основе [10], [5], [6]

Таким образом, «главное отличие методологии программно-целевого и постатейного (традиционного) методов формирования бюджетов состоит в разнице подходов к определению проблем, а также в разном наборе инструментов, которые используются для их решения. Постатейный бюджет утверждается на один год. Его целью является сохранение сети бюджетных учреждений, их организационной структуры и обеспечение их деятельности. Если представить все учреждения бюджетной сферы как определённую систему, то окажется, что традиционный метод бюджетирования обеспечивает существование этой системы ради неё самой, а не для достижения определённых целей» [7, с.9–10]. В то же время, «программно-целевой метод...основывается на рациональном управлении, направленном на решение социально-экономических проблем. Программно-целевой метод предусматривает определение цели, которую необходимо достичь в результате использования бюджетных средств, и обеспечивает информацией о качестве оказания услуг и полученном социальном эффекте. Бюджетный процесс с применением программно-целевого метода начинается с очерчивания социально-экономических проблем, которые необходимо решить» [7, с.11].

В период становления бюджетной системы Украины программно-целевой метод организации бюджетного процесса использовался нерационально. Исправить допущенные ошибки был призван Закон Украины от 18.03.2004 №1621–IV «О государственных целевых программах» – основополагающий нормативно-правовой акт, регулирующий правоотношения в сфере целевых программ. Необходимость его принятия объясняется отсутствием на то время в Украине правового обеспечения и механизма контроля за разработкой, принятием и реализацией программ, утверждением большого их количества, большая часть которых полностью или в значительной мере не финансировались. Конечная цель внедрения законопроекта заключается в создании эффективной системы подготовки и контроля за реализацией государственных целевых программ, направленных на решение наиболее острых проблем в стране.

Механизм разработки, согласования, предоставления к утверждению государственных целевых программ определён Порядком разработки и выполнения государственных целевых программ, утверждённым постановлением Кабинета Министров Украины от 31.01.2007 №106.

Согласно Закону Украины «О государственных целевых программах» государственная целевая программа представляет собой комплекс взаимосвязанных задач и мероприятий, направленных на решение важнейших проблем развития государства, отдельных отраслей экономики или административно-территориальных единиц, осуществляется с использованием средств Государственного бюджета Украины и согласована по срокам выполнения, составу исполнителей, ресурсному обеспечению [2]. Государственные целевые программы представляют собой предмет финансовых (в частности, бюджетных), административных, контрольных и правоохранительных правоотношений и являются неотъемлемой частью народного хозяйства. Государственные целевые программы являются индикативной формой планирования, т.е. формой регулирования экономических процессов при помощи постановки определённых целей, определения приоритетов развития национальной экономики и применения государственных финансовых и других стимулов для их реализации [4, с.34].

Существует несколько критериев классификации программ. По уровню значимости государственные целевые программы делятся на общегосударственные и прочие; по направленности – на экономические, научные, научно-технические, социальные программы, национально-культурные, экологические, оборонные, правоохранительные; по территориальному признаку – на межгосударственные (международные), государственные, региональные, межрегиональные и местные; по срокам действия – на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные.

Нормативно-правовыми актами Украины определены основные стадии разработки и выполнения государственных целевых программ:

1. Инициирование разработки государственной целевой программы, разработка и общественное обсуждение концепции программы (правом на инициирование обладают Кабинет Министров Украины, центральные органы исполнительной власти, Национальный банк Украины, Национальная академия наук Украины, Верховная Рада АРК, областные, Киевский и Севастопольский городские советы, Совет министров АРК, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации при условиях: существования проблемы, которую нельзя решить средствами территориального или отраслевого управления и которая требует государственной поддержки, координации деятельности центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; соответствия цели программы приоритетным направлениям государственной политики, определённым в законах Украины, указах Президента Украины, программах деятельности Кабинета Министров Украины, в международных договорах; необходимости обеспечения межотраслевых и межрегиональных связей; существования реальных возможностей для обеспечения выполнения программы: финансовых, материально-технических и трудовых ресурсов).

**ПРЕИМУЩЕСТВА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА
И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УСЛОВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕЛЕВЫХ
ПРОГРАММ В УКРАИНЕ**

2. Утверждение концепции программы и принятие решения о разработке проекта программы, определение государственного заказчика и сроков разработки программы (Кабинет Министров Украины).

3. Разработка проекта программы, включающая определение мероприятий и задач, объёмов и источников финансирования (государственный заказчик или определённый им разработчик).

4. Государственная экспертиза проекта программы (организуется государственным заказчиком программы).

5. Согласование и утверждение программы (общегосударственные программы по представлению Кабинета Министров Украины утверждаются законом, прочие государственные целевые программы по представлению государственных заказчиков утверждаются Кабинетом Министров Украины).

6. Проведение конкурсного отбора исполнителей мероприятий и задач программы (государственный заказчик в соответствии с Законом Украины «О закупке товаров, работ и услуг за государственные средства»).

7. Организация выполнения мероприятий и задач программы, осуществление контроля за их выполнением (выполнение мероприятий – государственный заказчик программы самостоятельно или путем заключения договоров; контроль за выполнением – Кабинет Министров Украины, непосредственный контроль – государственные заказчики).

8. Подготовка и оценка ежегодных отчётов о результатах выполнения программы, в случае необходимости – промежуточных отчётов (государственные заказчики, центральные министерства и ведомства под контролем Министерства экономики Украины).

9. Подготовка и публикация в официальных печатных изданиях заключительного отчёта о результатах выполнения программы (государственный заказчик программы).

При всех своих достоинствах целевые программы сами по себе не являются универсальным решением всех экономических проблем, необходимо предельно грамотное отношение к их разработке и выполнению. Наиболее эффективным образом региональные программы могут обеспечивать достижение цели развития в случае, когда эта цель сформулирована однозначно, стратегия развития региона является чистой стратегией и развитие региона определяется политикой и ресурсами государства, т.е. мотив поведения формируется экзогенно. В случае, когда цели программы (соответственно – оценка исходов) формулируются неоднозначно, а стратегия развития региона является смешанной, эффективность государственной программы объективно существенно снижается, даже если стимулы развития экзогенные. Если же цели программы формулируются неоднозначно, стратегия развития региона является смешанной, а стимулы регионального развития эндогенные, достичь положительного результата программы не представляется возможным [9]. Очевидно, П.А. Минакир является сторонником централизации процесса разработки и выполнения государственных целевых программ, направленных на решение проблем регионального развития. Он подчёркивает необходимость наличия «программного центра», который должен выполнять функцию формирования стратегий развития, исключив выполнение этой функции региональными элитами [9].

По результатам анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих программно-целевое бюджетирование в Украине, и практики их применения в отечественном бюджетном процессе можно предложить следующие пути совершенствования условий разработки, утверждения и реализации государственных целевых программ:

1. С целью предотвращения возможности нивелирования ответственности исполнителей программ ввиду отсутствия средств предусмотреть правовые гарантии обязательности финансирования мероприятий утвержденных государственных целевых программ в полном объеме:

1.1. В постановлениях Кабинета Министров Украины, утверждающих государственные целевые программы, в обязательном порядке предусматривать пункт о выделении средств Государственного бюджета Украины на реализацию мероприятий программы в текущем году.

1.2. Обязательным элементом программно-целевого метода организации бюджетного процесса является среднесрочное бюджетное планирование. Применение программно-целевого метода организации бюджетного процесса требует планирования как доходной, так и расходной частей бюджета не только на следующий год, но и на среднесрочную перспективу. При этом при формировании среднесрочных бюджетов необходимо предусматривать выделение средств на реализацию программы в следующих годах, что обеспечивает комплексное финансирование программы и предотвратит возникновение «недофинансированных», незавершенных объектов и мероприятий.

2. Поскольку проекты решений Кабинета Министров Украины и местных органов исполнительной власти о разработке целевых программ готовятся заинтересованными министерствами и ведомствами, зачастую принимаются несогласованные решения, приводящие к превышению оптимального количества и финансового ресурса целевых программ. С целью обеспечения согласованной инициативной политики отдельных органов государственной власти в части принятия и реализации целевых программ необходимо определить единый центр стратегического планирования.

3. Внедрить механизм общественного мониторинга и систему общественной оценки выполнения бюджетных программ путем сбора данных посредством различного вида опросов граждан.

4. Организовать инвентаризацию существующих государственных целевых программ и предусмотреть критерии, позволяющие принять решение о прекращении действия государственных целевых программ и приостановке их финансирования.

5. Розробити і прийняти подзаконні акти, регламентуючі роль негосударствених суб'єктів в сфері фінансування державних цільових програм. С метою стимулювання внебюджетного фінансування державних і регіональних цільових програм вважаю необхідним передбачити на законодавчому рівні правові основи надання податкових і інших пільг підприємствам негосударственої форми власності – виконавцям заходів цільових програм.

6. Визначити статус міждержавних цільових програм, затвердження і виконання яких є одним із інструментів реалізації найважливіших міжнародних інфраструктурних і інших інвестиційних проєктів.

7. Розмежувати повноваження по затвердженню і контролю за ходом реалізації державних цільових програм: прийняти заходи по недопущенню накладання Кабінетом Міністрів України даних повноважень і передати повноваження по контролю за ходом виконання державних цільових програм єдиному центру стратегічного планування.

8. Передбачити можливість ініціативи затвердження державних цільових програм з боку органів місцевого самоуправління і районних державних адміністрацій.

9. Визначити вимоги щодо інвестиційних і інноваційних складових державних цільових програм, пред'явлювані при розробці і затвердженні програм капітального характеру.

Висновок. Рациональне і ефективне витрачання бюджетних коштів центральними і місцевими органами державної влади, а також органами місцевого самоуправління в Україні можливі виключно за умов реформування організації бюджетного процесу шляхом практичної реалізації програмно-цільового методу і вдосконалення умов реалізації цільових програм.

Істочники і література

1. Бюджетний кодекс України. – Київ: Фінанси, 2002.
2. Закон України «Про державних цільових програм» // www.zakon.rada.gov.ua.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 №538-р «Про затвердженні Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» // www.zakon.rada.gov.ua.
4. Бабін Б.В., Кроленко В.О. Державні цільові програми: організаційно-правові основи розробки, затвердження і виконання. – Донецьк: ДонДУЕТ, 2006.
5. Высочинская О.А. Основные составляющие программно-целевого метода в бюджетном процессе Украины // Экономика и регион. – 2006. – №2.
6. Дем'янишин В. Складання проєкту бюджету держави: прагматика, проблематика і шляхи вдосконалення // Мир фінансів. – 2007. – №4.
7. Котлярська О.В., Голинська О.В., Метелева І.Д., Саїдова А.І. Управління міським бюджетом по програмно-цільовому методу. – Київ: Гнозис, 2007.
8. Мальярчук І.А. Проблеми формування і реалізації державних цільових програм // www.nisp.gov.ua.
9. Минакір П.А. Регіональні програми і стратегії: Дальній Схід // Регион: економіка і соціологія. – 2007. – №4.
10. Павлів О.Б. Формування бюджетів по програмно-цільовому методу як основа ефективного використання місцевих ресурсів // Экономика развития. – 2008. – №1.

Покотилова В.І., Абсава Л.О.

УДК:658.589

ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК АГРОПРОДОВОЛЬЧОГО КОМПЛЕКСУ В УМОВАХ СОТ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Постановка проблеми. Характерною рисою сучасного інноваційного розвитку агропродовольчого комплексу є те, що він здійснюється в умовах НТР. Науково – технічна революція охоплює не тільки промисловість, транспорт, будівництво, але й сільське господарство, інші сфери агропродовольчого комплексу, де до сих пір обсяг важкої ручної праці та залежність від стихійних сил природи дуже великі. Сучасна НТР здійснює в сільському господарстві справжній переворот, визначає перехід до нового інноваційного технологічного способу виробництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми інноваційного розвитку аграрного сектора економіки на теоретичному рівні вивчалися вітчизняними вченими, серед яких – П. Гайдуцький, І. Лукінов, Т. Осташко, О. Онищенко, П. Саблук, М. Хорунжий, О. Шпичак, В. Юрчишин та ін.

Постановка завдання. Проте деякі проблеми інноваційного розвитку в умовах вимог СОТ мало досліджено. Малоопрацьованими у вітчизняній науковій літературі залишаються питання впливу процесів глобалізації на інноваційну політику.

Результати дослідження. Використання досягнень НТР в агровиробництві багато в чому здійснюється в процесі державної інноваційно-інвестиційної політики. При цьому мова йде про державне інвестиційне стимулювання агробізнесу, посилення інноваційної активності, формуванні ринку інновацій, їх просуванні на вітчизняному та іноземних ринках.

У транзитивній економіці України сутність справи полягає не стільки в зростанні інвестицій в агропродовольчий комплекс, скільки в забезпеченні інноваційної активності. Інноваційна активність – цілеспрямована